This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.

+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.

+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.

+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

Это цифровая коиия книги, хранящейся для иотомков на библиотечных иолках, ирежде чем ее отсканировали сотрудники комиании Google в рамках ироекта, цель которого - сделать книги со всего мира достуиными через Интернет.

Прошло достаточно много времени для того, чтобы срок действия авторских ирав на эту книгу истек, и она иерешла в свободный достуи. Книга иереходит в свободный достуи, если на нее не были иоданы авторские ирава или срок действия авторских ирав истек. Переход книги в свободный достуи в разных странах осуществляется ио-разному. Книги, иерешедшие в свободный достуи, это наш ключ к ирошлому, к богатствам истории и культуры, а также к знаниям, которые часто трудно найти.

В этом файле сохранятся все иометки, иримечания и другие заииси, существующие в оригинальном издании, как наиоминание о том долгом иути, который книга ирошла от издателя до библиотеки и в конечном итоге до Вас.

Правила использовапия

Комиания Google гордится тем, что сотрудничает с библиотеками, чтобы иеревести книги, иерешедшие в свободный достуи, в цифровой формат и сделать их широкодостуиными. Книги, иерешедшие в свободный достуи, иринадлежат обществу, а мы лишь хранители этого достояния. Тем не менее, эти книги достаточно дорого стоят, иоэтому, чтобы и в дальнейшем иредоставлять этот ресурс, мы иредириняли некоторые действия, иредотвращающие коммерческое исиользование книг, в том числе установив технические ограничения на автоматические заиросы.

Мы также иросим Вас о следующем.

- Не исиользуйте файлы в коммерческих целях.
  Мы разработали ирограмму Поиск книг Google для всех иользователей, иоэтому исиользуйте эти файлы только в личных, некоммерческих целях.

- Не отиравляйте автоматические заиросы.
  Не отиравляйте в систему Google автоматические заиросы любого вида. Если Вы занимаетесь изучением систем машинного иеревода, оитического расиознавания символов или других областей, где достуи к большому количеству текста может оказаться иолезным, свяжитесь с нами. Для этих целей мы рекомендуем исиользовать материалы, иерешедшие в свободный достуи.

- Не удаляйте атрибуты Google.
  В каждом файле есть "водяной знак" Google. Он иозволяет иользователям узнать об этом ироекте и иомогает им найти доиолнительные материалы ири иомощи ирограммы Поиск книг Google. Не удаляйте его.

- Делайте это законно.
  Независимо от того, что Вы исиользуйте, не забудьте ироверить законность своих действий, за которые Вы несете иолную ответственность. Не думайте, что если книга иерешла в свободный достуи в США, то ее на этом основании могут исиользовать читатели из других стран. Условия для иерехода книги в свободный достуи в разных странах различны, иоэтому нет единых иравил, иозволяющих оиределить, можно ли в оиределенном случае исиользовать оиределенную книгу. Не думайте, что если книга иоявилась в Поиске книг Google, то ее можно исиользовать как угодно и где угодно. Наказание за нарушение авторских ирав может быть очень серьезным.

О программе Поиск кпиг Google

Миссия Google состоит в том, чтобы организовать мировую информацию и сделать ее всесторонне достуиной и иолезной. Программа Поиск книг Google иомогает иользователям найти книги со всего мира, а авторам и издателям - новых читателей. Полнотекстовый иоиск ио этой книге можно выиолнить на странице `http://books.google.com/`

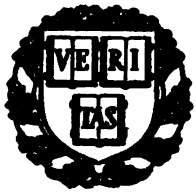
Har 615.54

Harvard College
Library

FROM THE BEQUEST OF
FRANCIS BROWN HAYES
Class of 1839
OF LEXINGTON, MASSACHUSETTS

Lar 615.54

Harvard College
Library



FROM THE BEQUEST OF
FRANCIS BROWN HAYES
Class of 1839
OF LEXINGTON, MASSACHUSETTS

1759 III

УСТРОЙСТВО И УПРАВЛЕНІЕ

ГОРОДОВЪ РОССІИ.

ТОМЪ I.

ВВЕДЕНІЕ.

ГОРОДА РОССІИ ВЪ XVIII СТОЛѢТІИ.

И. Дитятина.

С.-ПЕТЕРБУРГЪ.
Типографія П. П. Меркульева, Графскій пер., домъ № 5.
1875

Slav 615.54

HARVARD COLLEGE
NOV 2 1912
LIBRARY
Hayes fund

Предлагаемая книга составляетъ только первую часть предпринятаго авторомъ труда. Во вторую часть войдетъ изслѣдованіе о городскомъ устройствѣ въ XIX в., начиная съ царствованія императора Павла и кончая настоящимъ временемъ. Во второй части авторъ думаетъ дать гораздо болѣе мѣста сравнительному методу; поэтому, значительная доля этой части будетъ посвящена западно-европейскому городскому устройству.

Какъ въ настоящемъ томѣ авторъ имѣлъ въ виду не города всего русскаго государства XVIII ст., а лишь тѣ, въ которыхъ вводились городскія сословныя учрежденія Петра Великаго и которыхъ касалась Жалованная Грамота городамъ Екатерины II, такъ и во второмъ томѣ своего труда онъ ограничится лишь городами, въ которыхъ введены были возстановленныя екатерининскія учрежденія на которые распространялось городовое положеніе 1857 года и въ которыхъ вводится новое положеніе 1870 года.

14 декабря 1874 года.

Римскіе муниципіи — стр. 32–37.
Исторія города — стр. 40, [illegible] — с. 41
54
[illegible]
Критика продажи права — 62

ВВЕДЕНІЕ.

Очеркъ исторіи происхожденія городскаго самоуправленія въ Западной Европѣ.

ГЛАВА I.

Значеніе западно-европейскихъ городовыхъ общинъ вообще и теоріи германистовъ и романистовъ объ ихъ происхожденіи.

Громадная литтература по такъ называемой философіи государственнаго права или права вообще, имѣла своимъ предметомъ до самаго послѣдняго времени исключительно только, съ одной стороны, отдѣльную личность, съ другой, государство. Этими двумя элементами общественной жизни людей, исчерпывалось все содержаніе науки государственнаго права; ея главная задача состояла въ установленіи понятія государства, въ изложеніи ученія объ его происхожденіи, цѣляхъ и устройствѣ съ одной стороны, въ установленіи правъ и обязанностей по отношенію къ государству отдѣльной личности—съ другой. Иначе и быть не могло. Конецъ XVII и весь почти XVIII вѣкъ—время такъ называемаго просвѣщеннаго абсолютизма; время, когда все исходило изъ государства, когда правительственная регламентація всѣхъ сторонъ общественной жизни касалась самыхъ мелкихъ изгибовъ ея, когда отдѣльная личность имѣла слишкомъ мало значенія; ея положеніе было самымъ безпомощнымъ. Теоретики этого времени, изслѣдовавшіе политическій строй — были дѣтьми своего вѣка и находились подъ сильнымъ вліяніемъ современнаго имъ положенія вещей; все вниманіе ихъ сосредоточивается на двухъ явленіяхъ: они видятъ только безсильную личность и государство-исполина; всѣ силы своей логики

они направляютъ къ одной цѣли — къ спасенію личности; свобода личности — ихъ главная цѣль и задача; они ратуютъ за ея права, возстаютъ противъ ея угнетенія; вся сила ихъ логики направлена къ этой цѣли; средство къ достиженію этой цѣли они видятъ въ той же государственной власти и только въ ней; отсюда ученіе раціоналистовъ о происхожденіи, цѣляхъ и формахъ государства. Ратоборствующіе увлеклись преобладающимъ духомъ времени, просмотрѣли единственно вѣрное средство совмѣстить, примирить свободное состояніе отдѣльной личности съ сильной государственной властью; они не замѣтили того средства, къ которому всегда и вездѣ прибѣгала отдѣльная личность какъ къ средству спасенія; они игнорировали то, чему обязано своимъ происхожденіемъ само государство, что существовало до него и существуетъ въ немъ; они просмотрѣли общество, всегда стоявшее между отдѣльною личностью и государствомъ.

Между тѣмъ самая жизнь никогда не игнорировала этого элемента. Исторія всякаго народа начинается съ того момента, когда въ немъ развивается духъ общенія, союзности, если можно такъ выразиться. Общество предшествуетъ государству: оно — первая ступень историческаго развитія народа; но оно не погибаетъ на второй ступени этого развитія въ государствѣ: оно продолжаетъ существовать въ послѣднемъ, служа посредствующимъ звеномъ между имъ и отдѣльнымъ лицомъ. Едва-ли можно найти хоть одинъ моментъ въ исторіи развитія того или другаго государства Европы, въ который между государствомъ и отдѣльнымъ лицомъ не существовало бы этого посредствующаго звена. Такой моментъ не мыслимъ. Община всегда стояла между личностью и государствомъ [1]).

Государство можетъ въ тѣ эпохи своего развитія, когда всѣ интересы частные и общественные поглощаются интересами государственными или личными интересами главы государства и партіи, на которую онъ опирается, лишь обратить общественный союзъ въ слугу себѣ, въ орудіе государства, сжать его, искалечить пожалуй, но уничтожить, разрушить его оно едва-ли въ состояніи. Если о Наполеонѣ I и говорятъ, что онъ создалъ порядокъ вещей, при

[1]) Я здѣсь разумѣю лишь одинъ видъ общества — политическо-земскую общину.

которомъ Франція представляла собою колосса государство и пигмея личность, то это не больше какъ иллюстрація политики, стремленій этого императора, но ни какъ не изображеніе самой дѣйствительности: Наполеонъ сжалъ общину, на сколько хватило силъ, административнымъ прессомъ, но онъ не разрушилъ ее.

Въ исторіи развитія Западно-Европейскаго государства самую видную роль играла община городская. Роль этой общины была слишкомъ велика въ исторіи цивилизаціи вообще, чтобъ на нее можно было не обратить вниманія при изученіи дѣйствительной жизни, при изученіи исторіи развитія общественно-государственнаго строя. Благодаря такому значенію городской общины, мы встрѣчаемся, въ Западной Европѣ, въ особенности въ Германіи, не смотря на полное отсутствіе теоретическаго изученія общества, какъ элемента государственной жизни, съ солидной литературой спеціальныхъ историческихъ изслѣдованій о городѣ.

Совершенно понятно, что вниманіе изслѣдователей историческаго развитія общественно-государственной жизни остановилось именно на этомъ видѣ общиннаго союза: городъ XII и XIII вѣка слишкомъ быстро и пышно развился въ городъ—государство. Городское населеніе, это пресловутое tiers-état, давно игравшее въ исторіи развитія западно-европейскаго государства важную роль, сдѣлавшееся въ концѣ XVIII вѣка «всѣмъ», стоитъ въ слишкомъ неразрывной связи съ городомъ; исторія роста этого сословія слишкомъ сильно связывается съ исторіей роста города, чтобъ можно было, изучая это сословіе, игнорировать историческую судьбу города.

Видя въ исторіи третьяго сословія ни больше, ни меньше, какъ «исторію развитія и прогресса всего гражданскаго общества запад. Европы со времени паденія запад. Римской имперіи до нашихъ дней» [1]), нельзя не видѣть громаднаго значенія въ исторической судьбѣ колыбели этого сословія—города, исторія устройства котораго является, по мнѣнію Маурера, ничѣмъ инымъ какъ результатомъ развитія и взаимныхъ соотношеній сословій; но это устройство не

---

[1]) *Aug. Thierry*: Essai sur l'histoire du tiers état: (изд. 1856 г.). *Его же* Consider. sur l'hist. de France (5-ое изд.).

Guizot замѣчаетъ, что о третьемъ сословіи можно сказать qu'il est le pays même. (L'hist. de la civ. en Fr. IV. 194).

только результатъ взаимныхъ соотношеній сословій, но въ свою очередь и сильный регуляторъ этихъ соотношеній.

Играя огромную роль въ культурномъ отношеніи, въ исторіи развитія цивилизаціи вообще, городъ и его населеніе играли не меньшую роль и въ исторіи развитія государства, какъ политическаго организма, въ исторіи развитія понятія верховной власти съ ея правами.

Средневѣковой городъ, получивъ въ XII в. значеніе общины, пользующейся почти всѣми правами государственной власти, представляя собою государство въ государствѣ, занявъ, въ качествѣ независимаго организма, опредѣленное мѣсто въ феодальномъ строѣ, городъ двоякимъ путемъ вліяетъ на развитіе государства, верховной власти. Во первыхъ, въ качествѣ политической силы, городъ помогаетъ развитію государственной власти, ея усиленію, принимая дѣятельное участіе въ борьбѣ съ враждебными ей элементами—феодалами и папской властью. Какъ участвовалъ городъ въ этой борьбѣ, было-ли участіе его въ ней сознательно, руководился-ли онъ въ этомъ случаѣ именно желаніемъ помочь верховной власти, послужить ей, или онъ участвовалъ въ борьбѣ лишь ради своихъ ближайшихъ интересовъ, и помощь его обусловливалась цѣлями, такъ сказать, корыстными — другой вопросъ. Важно и неоспоримо одно: борьба города съ феодалами за феодальные же права сильно повліяла на современный общественный строй. Уже простой фактъ враждебныхъ отношеній города къ феодаламъ ослаблялъ послѣднихъ въ извѣстной степени, и дѣлалъ изъ города eo ipso союзника верховной власти въ ея борьбѣ съ тѣми же феодалами.

Это значеніе и роль городской общины не только признаны всѣми изслѣдователями средневѣковой исторіи западной Европы, но едва-ли даже не преувеличены ими [1]).

Кончивъ борьбу съ феодалами, и освободившись отъ ихъ власти и вліянія, городская община, какъ независимый политическій организмъ, уже въ силу одного этого обстоятельства, стала во враждебныя отношенія къ своей прежней союзницѣ, верховной власти, имѣвшей цѣлью, если можно такъ выразиться, всеобщую нивеллировку передъ лицомъ своего авторитета. Началась новая борьба,

---

[1]) *Guizot*: Hist. de la civilis. en Fr. IV. 193.

въ которой городъ, хотя и былъ сломленъ, но все-таки успѣлъ, не вездѣ впрочемъ въ одинаковой степени, принять участіе въ ограниченіи королевской власти, въ развитіи государственнаго строя, придавъ ему конституціонный характеръ. Эта послѣдняя роль города наиболѣе ярко и характерно обрисовывается въ Англіи, гдѣ городское населеніе, вмѣстѣ съ остальными элементами государства, получаетъ право представительства въ парламентѣ еще въ XIII вѣкѣ.

Во вторыхъ, не меньшую, если еще не большую роль игралъ средневѣковой городъ въ исторіи развитія государственнаго строя другою своею стороною: своимъ внутреннимъ развитіемъ, развитіемъ своего устройства и управленія. Здѣсь, въ средневѣковомъ городѣ, завоевавшемъ не только право самоуправленія, но и право политической самостоятельности, выработалась администрація, прототипъ государственной. Въ средневѣковомъ городѣ, какъ увидимъ далѣе, впервые создается, въ лицѣ Городскаго Совѣта, понятіе о верховной власти, общей, единой для всѣхъ, живущихъ въ районѣ города [1]); вмѣстѣ съ этимъ, здѣсь впервые вырабатывается и понятіе о законѣ, равно обязательномъ для всѣхъ, на кого простирается компетенція городскихъ властей [2]). Здѣсь же, благодаря быстрому развитію городской жизни, очень рано выдѣляются всѣ функціи верховной власти: законодательная, судебная и административная; здѣсь эти функціи впервые перестаютъ быть достояніемъ частнаго права, получивъ общественный, публичный характеръ [3]). Въ городѣ несравненно раньше, чѣмъ въ государствѣ, появляются въ зародышѣ постоянныя войска, въ формѣ наемныхъ, къ помощи которыхъ разбогатѣвшее торгово-промышленное населеніе городовъ прибѣгало не въ одной Италіи, гдѣ такое важное значеніе играли condotieri съ ихъ дружинами. Въ городахъ вырабатывается правильное финансовое управленіе; общіе доходы и расходы, система налоговъ, займовъ. Въ XII, даже въ концѣ XI стол., городское хозяйство, напр., итальянскихъ городовъ, ведется на совершенно правильныхъ началахъ [4]). Имперія ни о чемъ подобномъ еще и

---

[1]) *Laurent*: Hist. du dr. des gens. VII. 4 1.
[2]) *Aug. Thierry*: Cons. sur l'hist. de Fr. 186.
[3]) *Laurent*: ibid. 440—441.
[4]) *Hüllmann*. Städte IV.

не помышляла. Словомъ, въ средневѣковомъ городѣ впервые вырабатывается административная организація, объемъ ея вѣдомства, почти во всѣхъ деталяхъ.

Все это не могло не имѣть сильнаго вліянія на развитіе тѣхъ же сторонъ въ государствѣ, въ составъ котораго, лишившись своихъ верховныхъ правъ, вошла впослѣдствіи городская община. Ог. Тьери въ своемъ опытѣ исторіи третьяго сословія замѣчаетъ, что въ свободныхъ городахъ мы видимъ учрежденія, которыя изъ мѣстныхъ должны были стать политическими, что въ этихъ городахъ родилась и выработалась государственная администрація [1]). Онъ заходитъ даже такъ далеко въ этомъ отношеніи, что увѣряетъ, будто и великая революція 1789 года по отношенію къ администраціи не создала ничего новаго [2]).

Эта вторая сторона вліянія средневѣковаго города на развитіе государственнаго строя особенно рельефно очерчена Гирке въ его капитальномъ трудѣ «Нѣмецкое общественное право» въ слѣдующихъ выраженіяхъ: «нашъ современный юридическій и политическій строй вытекъ изъ средневѣковаго міросозерцанія лишь чрезъ посредство городовъ. Въ городахъ впервые общественное право отдѣлилось отъ частнаго, въ нихъ впервые признано единство и неотчуждаемость перваго, въ нихъ же создалось понятіе о единствѣ власти и управленія, понятіе о равно для всѣхъ обязательномъ законѣ; короче, въ городѣ впервые выработалось понятіе о государствѣ... Военное, полицейское и финансовое управленіе государства развивалось прямо по образцу городскихъ учрежденій. Понятіе самоуправленія, высшая идея о необходимой связи правъ и обязанностей, идея, которую въ настоящее время стараются осуществить въ государствѣ и возстановить въ общинахъ, были признаны въ средневѣковомъ городѣ высшимъ принципомъ его общественной жизни» [3]).

Иначе и быть не могло. Между всѣми элементами средневѣковаго феодальнаго строя, лишь городская община представляла собою

---

[1]) Стр. 32. Тоже самое онъ повторяетъ и въ своихъ Consid. sur l'hist. de Fr. (Ch. VI, 185), говоря, что традиціи административнаго режима родились въ городахъ.

[2]) Cons. sur l'hist. de Fr. 186.

[3]) Томъ I, стр. 300—301.

то, что можно, съ современной намъ точки зрѣнія, назвать государствомъ; только въ ней мы находимъ всѣ элементы послѣдняго; только въ ней высоко выступаютъ интересы общества, интересы всѣхъ, какъ нѣчто совершенно особое, отличное отъ интересовъ отдѣльнаго, частнаго лица. Лишь только образовался выборный Городской Совѣтъ, лишь только всѣ общественныя должности стали выборными, о частно-правовомъ характерѣ этихъ должностей не можетъ быть и рѣчи; лица, занимавшія эти должности, являлись органами, представителями всего городскаго населенія, защитниками и охранителями правъ и интересовъ этого населенія.

Только въ стѣнахъ средневѣковаго города общественная жизнь проявлялась въ такихъ сложныхъ комбинаціяхъ, такъ многосторонне развивалась, что необходимо вызывала самую сложную, разнообразную административно-полицейскую дѣятельность.—Здѣсь не достаточно было одной охраны, извнѣ и внутри, тишины и безопасности, охраны одного правоваго порядка; жизнь скоро предъявила самыя разносторонніе, самыя разнообразныя требованія, которыя должны были и могли удовлетворяться лишь органами общественнаго управленія и лишь о б щ е с т в е н н ы м и средствами [1]) Что же представляетъ собою государство въ эту пору развитія и процвѣтанія городовъ? — Небольше какъ совокупность независимыхъ феодаловъ, ничѣмъ не соединенныхъ между собою, кромѣ чисто внѣшней, формальной связи, роль которой играетъ, стоящій во главѣ ихъ, представитель верховной власти, король или императоръ, пользующійся почти исключительно номинальными, почетными правами, осуществить которыя онъ не имѣетъ средствъ, кромѣ своихъ л и ч н ы х ъ. Населеніе государства почти не знаетъ этого представителя верховныхъ правъ; оно знаетъ лишь своего феодальнаго владѣльца, на землѣ котораго живетъ и который, пользуясь неограниченнымъ правомъ надъ нимъ, совершенно устраняетъ собою верховную власть. При такомъ состояніи общества, объ администраціи въ настоящемъ, государственномъ смыслѣ слова, не могло быть рѣчи нигдѣ, кромѣ свободнаго города.

---

[1]) Подробное описаніе круга дѣятельности общественнаго городскаго управленія у *Hüllmann*'а: Städte IV и у *Maurer* Städte-verfassung. III; у послѣдняго изложеніе der Angelegenheiten занимаетъ 34 параграфа — почти пятую часть всего тома.

Если таково значеніе средневѣковаго города въ исторіи развитія западно - европейскаго государства, то сама собою становится понятной важность вопроса о его возникновеніи и историческомъ развитіи, вопроса о причинахъ его возникновенія и развитія, какъ особаго пункта поселенія вообще. Еще гораздо большую важность имѣетъ вопросъ объ образованіи въ XII и XIII вѣкѣ населеніемъ большинства городовъ такъ называемой коммуны, общины, такъ какъ, собственно говоря, только съ того времени какъ городъ получилъ характеръ общины, характеръ города-государства, онъ начинаетъ играть ту роль, о которой я до сихъ поръ говорилъ.

Благодаря такой важности, вопросъ этотъ и сосредоточилъ на себѣ главнымъ образомъ вниманіе ученыхъ изслѣдователей исторіи города. Возникла цѣлая литтература какъ по исторіи города вообще, такъ и по исторіи отдѣльныхъ городовъ. Какъ при разъясненіи всякихъ вопросовъ, изслѣдователи даннаго далеко не пришли къ однимъ и тѣмъ же результатамъ.

Какъ и слѣдовало ожидать, главное вниманіе изслѣдователей сосредоточивается на самомъ важномъ періодѣ исторіи развитія городовъ, на періодѣ возникновенія, въ XII вѣкѣ, борьбы городовъ съ ихъ феодальными владѣльцами за свободное, независимое управленіе собственными дѣлами Прежде всего напрашивался вопросъ— гдѣ причины внезапнаго, съ перваго взгляда, порыва городскаго населенія, къ самостоятельности, къ освобожденію изъ подъ власти феодаловъ. Вопросъ самостоятельности, самобытности общиннаго движенія прежде всего сдѣлался предметомъ споровъ. Есть ли это движеніе непосредственный результатъ историческаго хода развитія средневѣковой жизни, ея естественный продуктъ или оно ничто иное, какъ только возобновленіе, воскрешеніе того, что завѣщала среднимъ вѣкамъ римская цивилизація и что было лишь временно задушено гнетомъ феодализма; есть ли это движеніе и, какъ результатъ его—общинное городовое устройство—явленіе новое, оригинальное или же только проявленіе, въ нѣсколько измѣненномъ видѣ, стараго муниципальнаго строя, созданнаго римской имперіей въ послѣдніе годы ея существованія?

Въ послѣднемъ смыслѣ рѣшаютъ вопросъ о развитіи свободнаго общинно-городскаго устройства изыскатели, принадлежащіе къ школѣ такъ называемыхъ романистовъ, по мнѣнію которыхъ не только

гражданское частное право западной Европы стоитъ въ неразрывной связи съ римскимъ правомъ, но и общинное устройство средневѣковаго города есть ничто иное, какъ овеществленіе, если можно такъ выразиться, традицій, сохранившихся въ памяти городскаго населенія о римскомъ муниципальномъ устройствѣ временъ имперіи; ничто иное какъ вылившіеся въ пышную форму остатки этого устройства, уцѣлѣвшіе послѣ нашествія варваровъ.

Другая школа изслѣдователей, школа германистовъ держится перваго взгляда. По ученію этой школы независимое городское устройство и управленіе въ средніе вѣка не имѣетъ ничего общаго съ римскимъ муниципальнымъ устройствомъ, и вытекаетъ непосредственно изъ чисто германскаго духа союзности, единенія; есть непосредственный результатъ исторіи развитія этого духа въ средневѣковомъ феодальномъ строѣ. Мнѣніе этой послѣдней школы въ настоящее время пользуется преобладающимъ, если не исключительнымъ господствомъ, какъ совершенно согласное съ дѣйствительнымъ ходомъ исторіи развитія средневѣковаго города.

Прежде чѣмъ приступить къ самому очерку исторіи развитія западно-европейскаго города, я считаю далеко не лишнимъ остановиться нѣсколько времени на теоріи романистовъ о происхожденіи свободнаго городскаго устройства и управленія. Во первыхъ, эта теорія поддерживается такими учеными историками, какъ Гизо, Тьери, и облекается въ такую изящную, привлекательную форму, въ какую способны облекать свои мысли и мнѣнія эти талантливые ученые; понятно, что благодаря такимъ авторитетамъ науки, увлекательной формѣ ихъ сочиненій, распространенности языка, на которомъ написаны эти сочиненія, теорія римскаго происхожденія городскаго устройства далеко еще не можетъ считаться отжившей, потерявшей всякое значеніе, а потому для моей цѣли — указать, что общественный городской строй западной Европы, есть ничто иное какъ продуктъ средневѣковой феодальной жизни, продуктъ постепеннаго развитія торгово-промышленнаго населенія городовъ; результатъ энергической борьбы этого населенія съ феодалами, словомъ, естественный, продуктъ самой жизни, ея развитія; для этой цѣли, говорю я, для меня очень важно остановиться подробнѣе на искусственной теоріи романистовъ и по мѣрѣ силъ устранить

ее на основаніи данныхъ, добытыхъ изслѣдователями германской школы.

Между изслѣдователями романистами по данному вопросу необходимо различать двѣ, рѣзко выдающіяся школы: къ одной изъ нихъ я отношу всѣхъ изслѣдователей французовъ, къ другой — нѣмцевъ. Отличіе этихъ двухъ школъ (не во взглядахъ на самый вопросъ, которые у обѣихъ въ сущности одинаковъ) выражается во первыхъ въ цѣляхъ, ради которыхъ та и другая придерживается общаго обѣимъ школамъ взгляда. Ученые французской школы рѣдко являются въ данномъ случаѣ безпристрастными изыскателями исторической истины; большинство изъ нихъ не хотятъ принять историческую дѣйствительность такъ, какъ она есть; они стараются подогнать ее подъ свои личныя симпатіи, не имѣющія ничего общаго съ прошлымъ исторіи. Многіе изъ нихъ берутся за изученіе средневѣковаго города не какъ безпристрастные историки, а какъ люди той или другой политической партіи, которые стараются въ историческомъ прошломъ найти факты, могущіе подкрѣпить ихъ политическія симпатіи и антипатіи; они стараются заранѣе составленную à priori программу обосновать, утвердить историческими данными [1]). Здѣсь все равно, въ сущности, къ какой партіи принадлежитъ изслѣдователь; во всякомъ случаѣ онъ мало приноситъ пользы дѣлу.

Одинъ изъ лучшихъ историковъ Франціи, Ог. Тьерри, самъ сознается въ такомъ характерѣ нѣкоторыхъ своихъ историческихъ изслѣдованій. Въ первомъ письмѣ sur l' histoire de France онъ говоритъ, что желаніе содѣйствовать по мѣрѣ силъ къ торжеству конституціонныхъ идей заставило его въ 1817 году искать въ исторіи доказательствъ и оправданій своихъ политическихъ убѣжденій [1]).

Само собою понятно, что при такомъ отношеніи къ исторіи

---

[1]) *Savigny*: Gesch. des röm. Rechts. I (изд. 2) 13, 14 и 16. *Hegel*: Gesch. der Städte-verfassung in Italien II. 335—337.

[2]) *Laurent* довольно оригинально объясняетъ стремленіе французскихъ историковъ произвести общинное устройство средневѣковаго города изъ римской муниципіи аналогіей между французскимъ и римскимъ геніями: обоимъ обща страсть къ единству и равенству. Hist. du dr. des gens. VII. 449.

эти писатели едвали могутъ развить вполнѣ убѣдительно и ясно свои доводы и историческія соображенія въ пользу тѣсной связи средневѣковой городской общины съ римской муниципіей; всѣ ихъ доводы слишкомъ проникнуты политической тенденціей, чтобы могли показаться достовѣрными. Другое дѣло ученые нѣмецкой школы. Подозрѣніе въ политическомъ пристрастіи, въ заднихъ цѣляхъ, чуждыхъ самому дѣлу, по отношенію къ изслѣдователямъ этой школы едвали можетъ имѣть мѣсто. Но они страдаютъ другимъ недостаткомъ: пристрастіемъ, если можно такъ выразиться, къ идеѣ, ими развиваемой; излишней односторонностью въ развитіи опредѣленной мысли [1]). Во вторыхъ, какъ увидимъ, различіе школъ выражается и въ характерѣ самыхъ доводовъ и доказательствъ: французы являются болѣе смѣлыми, но гораздо легче вооруженными, чѣмъ германскіе ученые, бойцами по данному вопросу.

Изъ французскихъ писателей школы романистовъ я остановлюсь лишь на писателяхъ XIX вѣка, спеціально занимавшихся вопросомъ о возникновеніи общиннаго устройства средневѣковыхъ городовъ [2]).

Самыми послѣдовательными и односторонними романистами изъ французовъ являются Raynouard и Leber. Оба они исходятъ, или лучше, доказываютъ одно и то же положеніе, что римскія

---

[1]) Лоранъ замѣчаетъ по поводу теоріи Савиньи, что этотъ ученый долженъ былъ, какъ представитель исторической школы, доказать наличность римскихъ институтовъ и въ общественно-политическихъ учрежденіяхъ. Ibid.

[2]) Писатели XVIII вѣка, касавшіеся такъ или иначе даннаго вопроса: *Dubos* Hist. crit. de la mon. francaise; *Moreau* Princ. de morale et discours sur l'histoire de Fr.: *Mably* Observ. sur l'hist. de France *Montlosier,* уже въ началѣ XIX в. разобраны у *Aug. Thierry,* въ его Cons. sur l'hist. de Fr., у *Béchard:* Droit munic. au moyen âge. I liv. V, ch. 1; у *Савиньи* I § 101 и во введеніи.

Къ писателямъ, спеціально занимавшимся даннымъ вопросомъ въ XIX в. относятся: *Leber:* Hist. crit. du droit municipal. 1828; *Raynouard:* Hist. du dr. munic. en France 1829. *Aug. Thierry:* Lettres sur l'hist. de Fr. XIII—XVII. *Его же:* Consid. sur l'hist. de Fr. ch. VI; *Его же* Essai sur l'hist. du tiers état. *Guizot:* Hist. de la civilis. en Fr. IV, lec. XVI—XIX. *Его же:* Ист. цивил. въ Европѣ, лек. VII. *Béchard:* Dr. munic. au moyen âge.

муниципальныя учрежденія не исчезали во Франціи никогда; сохранившись до XII даже до XIII в. [1]), они вылились въ это время въ общинное устройство французскаго города, которое такимъ образомъ, есть ничто иное, какъ реставрація римскаго муниципальнаго устройства, лишь временно исчезнувшаго подъ гнетомъ феодализма [2]). Тотъ и другой признаютъ существованіе римскихъ традицій муниципальнаго устройства одинаково на всемъ пространствѣ Франціи. Этимъ и ограничивается сходство ихъ теорій; дальше, какъ публицисты, сторонники различныхъ политическихъ партій, они сильно расходятся въ своихъ взглядахъ. *Raynouard*'у стороннику либеральной, оппозиціонной партіи необходимо доказать положеніе, что свобода, какъ выражается К. Гегель—исконное достояніе народа, а деспотизмъ — чадо новаго времени; поэтому онъ старается доказать, что сохраненіе римскихъ муниципальныхъ учрежденій, ихъ реставрація — дѣло самаго народа, населенія городовъ; она — результатъ борьбы городовъ съ феодалами, королевская же власть относилась къ городскому движенію почти пассивно: она ограничивалась лишь санкціей выработаннаго и существовавшаго раньше [3]). Иначе смотритъ на вопросъ какъ, какимъ путемъ реставрировались муниципальныя учрежденія, какую роль играла въ этой реставраціи королевская власть, Leber, политическія симпатіи котораго, какъ монархиста, лежатъ на другой сторонѣ; онъ уже стремится доказать, что всякое политическое право французскаго народа есть ничто иное, какъ эманація королевской власти [4]). Поэтому, хотя римскія муниципальныя учрежденія и оставлены Хлодвигомъ въ городахъ, но оставлены лишь въ силу его доброй воли, въ силу политическихъ соображеній о пользѣ, а никакъ не въ силу легальной необходимости [5]); благодаря такому значенію королевской власти оставшіеся въ городахъ муниципальные должностные лица

---

[1]) *Raynouard* утверждаетъ, что Хлодвигъ ничего не измѣнилъ въ городскомъ управленіи завоеванной имъ Галліи, почему римскія муниципальныя учрежденія и существовали sour les trois dynasties de nos rois. t. I. 285 и 290; t. II, liv. IV, ch. 1.

[2]) *Leber:* 153, 165 и 261; *Raynonard* II, 291--297.

[3]) Hist. du dr. municip. II. 251; 291—294; 319.

[4]) Hist. crit. du dr. municipal. 51.

[5]) Ibid. 99.

являются ничѣмъ инымъ, какъ помощниками королевскихъ чиновниковъ. Понятно, съ этой точки зрѣнія, что лишь только феодализмъ разростается до полной независимости, лишь только королевская власть умаляется до нуля, римскія городскія учрежденія должны погибнуть [1]), и на оборотъ — вымираетъ феодализмъ, воскресаетъ королевская власть, муниципальное городское устройство должно воскреснуть. Людовикъ VI возстановляетъ и поддерживаетъ (а не санкціонируетъ только) муниципальную свободу [2]).

Далеко не такими односторонними и крайними романистами, какъ Leber и Raynouard, являются Гизо и Ог. Тьерри. Они спаслись отъ крайнихъ увлеченій, какъ благодаря талантамъ, такъ и учености и въ особенности, вѣроятно, благодаря знакомству съ нѣмецкой литературой по данному вопросу, знакомству, совершенно чуждому первымъ двумъ ученымъ. Благодаря тѣмъ же условіямъ они болѣе свободны и отъ политической тенденціозности,

Въ своихъ лекціяхъ по исторіи цивилизаціи въ Европѣ Гизо, вскользь впрочемъ, говоритъ объ остаткахъ римскихъ муниципальныхъ учрежденій, ссылаясь на Hüllmann'a и Савиньи; вслѣдъ затѣмъ онъ прибавляетъ, что остатки эти постепенно исчезали, пока, наконецъ, города, постепенно падая, не вошли, въ періодъ торжества феодализма, въ составъ феодовъ [3]). Въ читанныхъ вслѣдъ затѣмъ лекціяхъ по исторіи цивилизаціи во Франціи Гизо останавливается гораздо подробнѣе на вопросѣ о городахъ, посвящая ему цѣлыхъ четыре лекціи; здѣсь вопросъ объ остаткахъ римскихъ муниципальныхъ учрежденій разсматривается уже не мимоходомъ, какъ въ предъидущихъ лекціяхъ; Гизо уже категорически утверждаетъ, что «римское муниципальное начало не погибло вмѣстѣ съ имперіей», что оно живетъ во Франціи въ IX, X и даже XI столѣтіи; въ подтвержденіе этого положенія онъ ссылается на того же Raynouard'a, причемъ, однако, не принимаетъ мнѣнія послѣдняго во всей его полнотѣ, признавая фактъ римскихъ остатковъ неоспоримымъ лишь для южной Галліи, «гораздо болѣе римской, чѣмъ Галлія сѣверная» [4]); только здѣсь, на югѣ Франціи, причи-

[1]) Hist. crit. du dr. municipal. 112, 132 и 133.

[2]) Ibid. 153.

[3]) Истор. цивил. въ Европѣ. 2 изд. 117.

[4]) Hist. de la civil. en France (изд. Didier 1859 t. IV. 202, 214—218).

ны свободнаго городскаго устройства коренятся въ остаткахъ римскаго муниципальнаго режима; въ остальной же Франціи такими причинами, по мнѣнію Гизо, были: или добровольное, свободное дарованіе правъ и привилегій горожанамъ со стороны сеньоровъ и королей; или завоеваніе этихъ правъ самими горожанами съ оружіемъ въ рукахъ [1]); при этомъ надо замѣтить, что даже по отношенію къ югу Франціи Гизо не высказывается такъ рѣшительно и безаппелляціонно, какъ Raynouard; онъ откровенно сознается, что точныхъ документовъ и доказательствъ о существованіи здѣсь римскихъ муниципальныхъ учрежденій нѣтъ: что встрѣчаются лишь имена римскихъ магистратовъ, безъ всякаго указанія на содержаніе этихъ именъ, на тѣ понятія, для которыхъ они служатъ названіемъ; здѣсь же, впрочемъ, это отсутствіе доказательствъ авторъ, не желая отказаться отъ своего положенія, остроумно объясняетъ тѣмъ, что «южные города, сохранивъ римскій режимъ, не чувствовали необходимости описывать муниципальную организацію», какъ явленіе для нихъ слишкомъ заурядное [2]).

Почти того же взгляда на данный вопросъ держится и Ог. Тьерри, лишь мотивируя его нѣсколько обстоятельнѣе, чѣмъ Гизо; и онъ, какъ этотъ послѣдній, въ сущности опирается на изслѣдованія Raynouard'a, хотя и не ограничивается одними ими. Въ своихъ письмахъ объ исторіи Франціи, вышедшихъ въ началѣ 20-хъ годовъ, Ог. Тьерри ограничивается лишь нѣсколькими замѣчаніями о римскомъ происхожденіи городской свободы. Въ XIV письмѣ онъ высказываетъ, въ видѣ общаго положенія, мысль, что общинное движеніе XII вѣка имѣло своимъ очагомъ древніе муниципальные города вездѣ, гдѣ они существовали со временъ Римлянъ и что самое соціальное равенство и gôut du travail промышленнаго слоя городскаго населенія есть ничто иное, какъ остатки древней римской цивилизаціи [3]). Излагая далѣе исторію борьбы Реймса съ епископомъ, Ог. Тьерри замѣчаетъ, что это одинъ изъ городовъ, сохранившихъ и по завоеваніи Галліи Франками муниципальную организацію, полученную имъ отъ Римлянъ. Все это, однако,

---

[1]) Ibid. 208—209.

[2]) Ibid. 214—215.

[3]) Lettres sur l'hist. de Fr. XIV 203—204.

не мѣшаетъ автору высказаться, что магистратъ, это завѣщаніе Римлянъ средневѣковому городу, потерялъ всякое политическое и административное значеніе, обратившись въ учрежденіе исключительно судебное съ очень притомъ ограниченной компетенціей; что римская курія при второй династіи замѣнилась скабинами; а архіепископъ обратился въ феодальнаго владѣльца города [1]).

Въ своихъ Considerations sur l'histoire de France и Essai sur l' histoire du tiers état, Ог. Тьерри останавливается на данномъ вопросѣ подробнѣе, и приходитъ къ убѣжденію, что римскія гражданскія и политическія учрежденія въ томъ видѣ, какъ сложились они при императорѣ Константинѣ Великомъ, являются источникомъ всей французской цивилизаціи, такъ какъ въ городахъ, этихъ хранилищахъ римскихъ нравовъ, нашествіе варваровъ не уничтожило римской администраціи; однако эти традиціи о римской цивилизаціи сохраняются далеко не одинаково въ городахъ всей Франціи: города южной Франціи и отчасти центральной полосы ея остались наиболѣе вѣрными этимъ традиціямъ; на сѣверѣ же они почти совершенно подавлены Германскимъ началомъ гильдій. Такимъ образомъ вся Франція по отношенію къ сохраненію римскихъ муниципальныхъ учрежденій должна быть раздѣлена на три полосы: южную, гдѣ римскія традиціи наиболѣе сильны, сѣверную, гдѣ они почти вовсе исчезли и среднюю, центральную, гдѣ городское устройство составляетъ нѣчто среднее между южнымъ, римскимъ и сѣвернымъ, германскимъ и гдѣ римское начало, сталобыть, существуетъ, хотя и въ слабой степени [2]).

Позднѣйшій французскій изслѣдователь муниципальнаго права въ Средніе вѣка, *Béchard*, держится относительно происхожденія общини-

---

[1]) Ibid. XX. 293.

[2]) Essai sur l'hist. du tiers état: II, 12, 21, 28 и 30. Consid. sur l'hist. de Fr. 162—172 и 184. Теорію Гизо и Тьерри усвоиваютъ: *Schäffner* — Gesch. der Rechtsverf. Fankreichs t. II. гл. 25 стр. 537 и 26; стр. 554 (2 изд.), а также *Warnkönig* и *Stein* въ ихъ Französische Staats-und Rechtsgeschichte t. I. B. III; сар. III; 142—146 и 263—264. Ея же держится и *А. Смирновъ:* „Коммуна средневѣковой Франціи"; начало I главы; что не мѣшаетъ ему высказать здѣсь же взглядъ, что общинное движеніе коренится „въ цѣломъ строѣ общественныхъ и экономическихъ отношеній"... 29.

наго устройства средневѣковаго города взгляда Raynouard'a, смягченнаго нѣсколько теоріей Гизо и Тьерри. Онъ признаетъ во Франціи, какъ и вообще въ Европѣ, въ смѣшеніи оба начала—римское и германское [1]). Этотъ ученый уже неограничивается, подобно предшествовавшимъ, одной Франціей; его изслѣдованіе (I томъ) обнимаетъ всю Западную Европу въ періодъ среднихъ вѣковъ, подобно изслѣдованіямъ большинства нѣмецкихъ романистовъ, къ ученію которыхъ я и перехожу.

Однимъ изъ первыхъ поборниковъ теоріи римскаго происхожденія устройства городовъ Средневѣковой Европы изъ ученыхъ Германіи является *Эйхорнъ*. Уже въ извѣстной исторіи нѣмецкаго права, (появившейся первымъ изданіемъ въ 1808 году) этотъ ученый высказываетъ мысль, что въ существованіи римскаго городскаго устройства во многихъ городахъ Германіи нельзя сомнѣваться [2]). Спустя семь лѣтъ Эйхорнъ издаетъ спеціальное изслѣдованіе о разсматриваемомъ вопросѣ, помѣщенное въ Zeitschrift für geschichtliche Rechtswissenschaft за 1815 и 1816 года [3]). Въ этомъ изслѣдованіи онъ уже подробно и обстоятельно развиваетъ мысль, что вольности и льготы городовъ, обратившія устройство ихъ изъ крѣпостнаго, зависимаго отъ феодальнаго владѣльца, въ свободное, могутъ быть произведены изъ римскаго устройства нѣкоторыхъ нѣмецкихъ городовъ. Но Эйхорнъ еще не рѣшается возвести свое мнѣніе на степень категорическаго утвержденія и распространить свое положеніе о римскомъ происхожденіи городскаго устройства на всѣ города; то и другое дѣлаютъ *Гаупп* и *Савиньи*; послѣдній утверждаетъ уже безусловно, что римскія муниципальныя учрежденія существуютъ послѣ переселенія народовъ во всей Западной Европѣ [4]).

На чемъ же основываютъ свои взгляды названные романисты

---

[1]) Droit municipal au moyen âge. t. 1, l. 1, ch. V и l. V. ch. 1.

[2]) Deutsche Staats und Rechtsgeschichte I. 190 (Ausgabe 4. 1834 г.). Я ничего не говорю о взглядѣ *Gemeiner*'а, высказаннаго въ его соч. Ursprung der Stadt Regensburg, 1817 г., съ которымъ я не могъ познакомиться непосредственно и за которымъ К. Гегель не признаетъ никакого научнаго достоинства относительно даннаго вопроса.

[3]) Ueber den Ursprung der städtischen Verfarssung in Deutschland.

[4]) Geschichte des röm. Rechts im Mittelalter. I. 290 (изд. 1834).

обѣихъ школъ: французской и нѣмецкой; что за факты и доводы выставляютъ они въ подтвержденіе этихъ взглядовъ?

Я уже замѣтилъ по поводу романистовъ французской школы, что самостоятельныя доказательства изъ нихъ приводитъ лишь одинъ Raynouard; Гизо прямо опирается на этого изслѣдователя и Савиньи; тоже въ сущности дѣлаетъ и Тьерри, приводя очень немногіе собственные мотивы и доводы, отличающіеся болѣе общимъ, теоретическимъ характеромъ, чѣмъ фактичностью. Доводы же и доказательства Raynouard'a отчасти однородны съ доказательствами, выставляемыми учеными нѣмецкой школы, отчасти же не достаточно строго научны, чтобъ на нихъ нужно было останавливаться [1]). Я прямо обращаюсь и главнымъ образомъ останавливаюсь на теоріи и ея историческихъ основаніяхъ писателей нѣмецкой школы. Изъ этихъ писателей наиболѣе солиднымъ, наиболѣе послѣдовательнымъ, рѣшительнымъ, а главное, наиболѣе сильно вооруженнымъ, съ цѣлымъ арсеналомъ доводовъ выступаетъ *Савиньи* въ своей знаменитой «исторіи римскаго права въ средніе вѣка». Доводы этого ученаго, лишь дополняемые доводами другихъ, я и буду имѣть въ виду какъ при изложеніи самой теоріи, такъ и при опроверженіи ея [2]).

Не смотря на массу, повидимому неопровержимыхъ, доводовъ въ пользу существованія римскихъ муниципальныхъ учрежденій въ Средніе вѣка, не смотря на изобиліе остатковъ этихъ учрежденій, отысканныхъ романистами почти повсюду въ Западной Европѣ; эти ученые все таки не могли спокойно отнестись къ факту великаго переселенія варваровъ; они нашли необходимымъ попытаться доказать недовѣрчивымъ умамъ, какимъ образомъ могли уцѣлѣть эти «остатки» послѣ нашествія варваровъ, все предававшихъ на своемъ пути огню и мечу, не дававшихъ пощады никому и ничему; почему Вандалы, Лангобарды или Гунны, эти, все разрушающія

---

[1]) Самъ *Савиньи* заподозрѣваетъ безукоризненность *Raynouard'a* въ пользованіи источниками и замѣчаетъ, что его положенія вѣрны лишь въ общемъ. Gesch. des röm. Rechts. I. 16. Тоже, еще рѣзче высказываетъ и К. Гегель. Gesch. der Städteverfas. in Italien. II. 335—36.

[2]) Въ критическихъ замѣчаніяхъ на теорію романистовъ я руковожусь главнымъ образомъ сочиненіями: *K. Hegel:* Geschichte der Städteverf. in Ital. и *Bethmann-Hollweg:* Ueber den Ursprung der lombardischen Städtefreiheit.

дикія орды, проникнись уваженіемъ къ римскимъ муниципіямъ и ихъ населенію? Доказать и объяснить это обстоятельство дѣйствительно было необходимо.

Цивилизація Западной Римской Имперіи, ея муниципальныя учрежденія, могли ждать извѣстной доли уваженія отъ Вестготовъ, Остготовъ, Бургундовъ, племенъ издавно освоившихся съ римской цивилизаціей, римскими учрежденіями; представители этихъ племенъ еще во времена паденія республики живали въ Римѣ. Во времена же имперіи они составляли цѣлыя дружины въ Римѣ, получая за службу земли въ предѣлахъ римскаго государства; а наканунѣ паденія Западной Римской имперіи германскія имена изъ этихъ племенъ встрѣчаются не только между сенаторами и патриціями, но даже и императорами. Остготы долгое время жили въ сосѣдствѣ съ Восточной Римской имперіей и поддались сильному вліянію ея цивилизаціи; ихъ король Теодорихъ получаетъ воспитаніе при дворѣ восточнаго императора. Нѣтъ ничего удивительнаго, что племена, отдѣльные члены которыхъ считали высшею степенью почета произвести себя непосредственно отъ римлянина; племена, предводители которыхъ ликовали, получивъ какой либо почетный титулъ отъ Римскаго императора; нѣтъ ничего, говорю, удивительнаго, если такія племена относились съ почтеніемъ къ римскому политическому строю, оставляя его почти неприкосновеннымъ. Сохраненіе римскихъ государственныхъ и муниципальныхъ учрежденій у этихъ племенъ нечего особенно и доказывать; этого факта не отрицаютъ даже и противники романистовъ, какъ напр., К. Гегель, который государственное устройство у Остготовъ и Бургундовъ признаетъ прежнимъ, римскимъ [1]).

Не таковы должны были быть отношенія къ римскимъ учрежденіямъ, римскому государственному и муниципальному строю со стороны, напр., Гунновъ, Вандаловъ, Лангобардовъ, Англосаксовъ. Чтобы увѣрить въ существованіи римскихъ муниципій, даже вообще городовъ, какъ просто населенныхъ пунктовъ, послѣ нашествія этихъ племенъ, нужны уже доказательства и доказательства солидныя. Положимъ, господство Гунновъ, Вандаловъ было въ Европѣ не осо-

[1]) Geschichte der Städteverfas in Ital. I, стран. 109 и вся вообще гл. IV; II 310—22.

бенно долговременно, но и его, мнѣ кажется, было достаточно, чтобы стереть съ лица земли многое изъ плодовъ римской цивилизаціи. Но господство Лангобардовъ, этихъ грубыхъ, жестокихъ, «настоящихъ варваровъ», какъ выражается Грановскій, уже не было кратковременно, оно уже не могло не отозваться на римскихъ учрежденіяхъ [1]). Какимъ образомъ могли уцѣлѣть отъ набѣговъ варваровъ, передъ которыми все бѣжало, какъ свидѣтельствуетъ Григорій Турскій, которые опустошали земли, раззоряли и грабили города [2]), эти раззоренные и разграбленные города съ ихъ учрежденіями?

Романисты стараются представить эти доказательства. Однимъ изъ главныхъ они выставляютъ положеніе, что варвары-Лангобарды и другія германскія племена вовсе не были такъ дики, какъ думаетъ большинство и какъ о томъ свидѣтельствуютъ современники, что они вовсе не ставили себѣ цѣлью упорное, безпощадное истребленіе всего римскаго; что они вовсе не старались объ обращеніи въ рабство или полномъ германизированіи завоеванныхъ римлянъ, что всему этому подвергались лишь отдѣльные индивиды, но никакъ не цѣлая нація; мало того, обѣ націи, говорятъ романисты,— римляне, завоеванные, и германцы, завоеватели, остаются, живя на одной территоріи, совершенно различными по своимъ нравамъ и правовымъ отношеніямъ: отношенія римлянъ опредѣляются римскимъ правомъ, Лонгобардовъ—варварскимъ, въ силу всеобщаго господства личныхъ правоотношеній въ Средніе вѣка. [3]).

Савиньи не останавливается и на этомъ. Онъ увѣряетъ, что положеніе римлянъ при варварахъ было даже лучше, чѣмъ во времена имперіи, при чемъ ссылается на такой авторитетъ, какъ сочиненіе *Salvianus*'а De gouбernatione Dei [4]). Такое состояніе завоеванныхъ римлянъ, по мнѣнію Савиньи лучше всего выясняется при изученіи ихъ отношеній къ поземельной собственности, кото-

---

[1]) *Кудрявцевъ* называетъ Лангобардское завоеваніе самымъ насильственнымъ и самымъ безпощаднымъ изъ завоеваній, которымъ подвергалась Италія. Судьбы Италіи. 289.

[2]) Характеръ завоеванія Лангобардовъ—по Григорью Турскому—очерченъ у *Кудрявцева*. Ibid 131—133.

[3]) *Savigny* I. 115—117; 290 и 416.

[4]) Ibid. 290 прим. a.

рыя не особенно круто измѣнились и при Лангобардахъ; эти варвары вовсе не лишили римлянъ поземельной собственности, «хотя отдѣльныя лица и могли потерять ее» [1]). Если свобода личности и собственности завоеванныхъ римлянъ доказана, то по мнѣнію Савиньи, доказывать существованіе римскихъ муниципальныхъ учрежденій при Лангобардахъ не стоитъ и труда: ихъ существованіе есть въ такомъ случаѣ необходимый фактъ [2]). Но тѣмъ не менѣе и доказательству этого «необходимаго факта» онъ посвящаетъ нѣсколько параграфовъ, къ которымъ я обращусь позже.

Приблизительно тоже, только по отношенію къ Франкамъ, высказываетъ и Тьерри. По его мнѣнію варвары, не смотря на всю ихъ дикость и грубую силу, не въ состояніи были разрушить все, что они нашли въ Галліи, и все разрушенное обновить: христіанскія учрежденія, римское право и городская администрація сохранились отъ разушеній [3]); тѣмъ болѣе, что кара завоеванія не въ одинаковой мѣрѣ постигла всю Галлію: самому безпощадному разрушенію подверглась только сѣверная часть ея. Къ завершенію своего взгляда оба писателя, на основаніи извѣстій Тацита, высказываютъ мнѣніе, что въ городахъ-то именно и сохранилось римское населеніе съ его нравами и правоотношеніями, такъ какъ «вольнолюбивые» варвары-завоеватели бѣжали города, какъ чумы: въ стѣнахъ его негдѣ было разгуляться ихъ дикой мощи.

Замѣчательно, что итальянскіе писатели, на отечество которыхъ Савиньи и романисты вообще особенно указываютъ, какъ на страну, гдѣ городская свобода и ея гарантіи XII в. являются непосредственнымъ наслѣдіемъ римскихъ муниципальныхъ учрежденій, итальянскіе писатели, говорю я, упорнѣе всѣхъ другихъ отвергаютъ теорію романистовъ. Они единогласно утверждаютъ, что завоеваніе Лангобардовъ было однимъ изъ самыхъ опустошительныхъ и безпощадныхъ и что варвары-завоеватели лишили завоеванныхъ римлянъ, какъ ихъ личной свободы, такъ и поземельной собственности. Все это говорятъ тѣ писатели, изслѣдованія которыхъ, по утверж-

---

[1]) Ibid. 405. Вообще §§ 118 и 119. Это положеніе признаетъ доказаннымъ и *Bethmann-Hollweg* 5.

[2]) *Savigny* § 120.

[3]) Consid. sur l'hist. de Fr. 135 и 140. Essai sur l'hist. du tiers état 12.

денію самаго Савиньи, отличаются полнымъ безпристрастіемъ, совершеннымъ отсутствіемъ политической тенденціозности; писатели, цѣли которыхъ—исключительно научныя. Такого отношенія къ теоріи Савиньи придерживаются какъ старые [1]), такъ и новые [2]) писатели итальянской школы. Одинаково съ итальянскими учеными отнеслись къ этой теоріи и почти всѣ новѣйшіе германскіе ученые изслѣдователи средневѣковаго городскаго быта. Во главѣ этихъ ученыхъ, по тщательности и полнотѣ аргументовъ, стоитъ Карлъ Гегель, сынъ знаменитаго философа, написавшій спеціальное изслѣдованіе о городахъ сѣверной Италіи [3]).

Карлъ Гегель, опровергая доводы романистовъ, не настаиваетъ, подобно Мауреру съ Арнольдомъ, на слишкомъ очевидномъ фактѣ безпощаднаго раззоренія варварами завоеванной страны, хотя изслѣдованіе и прочное установленіе *этого* факта освободило бы его отъ дальнѣйшихъ объясненій. Онъ идетъ шагъ за шагомъ за доводами Савиньи и опровергаетъ ихъ, солидно вооруженный документами и историческими фактами; посвящая дѣлу цѣлую главу (третью) перваго тома своего сочиненія Geschichte der Staedteverfassung in Italien.

Основываясь на изученіи эдикта Ротари, изданнаго лишь семдесятъ лѣтъ спустя послѣ нашествія Лангобардовъ, Гегель опровергаетъ мнѣніе Савиньи, что завоеванные римляне въ личномъ и имущественномъ отношеніяхъ оставались свободными послѣ завоеванія

---

[1]) См. *Savigny* I. 410—13.

[2]) К. *Hegel* I. 312—46.

[3]) Большинство новѣйшихъ изслѣдователей по данному вопросу, не пускаясь въ подробныя изысканія, ограничиваются простымъ замѣчаніемъ, что отъ римскихъ городовъ въ Германіи и другихъ странахъ Западной Европы не осталось ничего, кромѣ развалинъ, таковы: *Maurer*: Gesch. der Städteverf. I: 5, 34; *Arnold*: Verfassungsgesch. der deutsch. Freistädte. I. 5. *Mascher:* das deuts. Gewerbewesen. 30. *Otto Gierke:* das deutsche Genossensch. I. 250. *Hüllmann:* Staedte, II 257 — 262, 270. *Van Praet:* sur l'origine des com. flamandes. Гораздо подробнѣе на данномъ вопросѣ останавливается, *Leo:* Geschichte der italien. Staaten и Entwickelung der Verfarssung der lombard. Staedte; онъ прямо утверждаетъ, что римское городское населеніе обратилось или въ колоновъ, или въ несвободныхъ ремесленниковъ. Спеціально занимается даннымъ вопросомъ, посвятивъ ему добрую половину книги, *Bethmann-Hollweg.* 1—60.

и доказываетъ, наоборотъ, что римляне, **вопервыхъ**, обратились въ несвободныхъ землевладѣльцевъ, а **вовторыхъ** уже не составляли при Лангобардахъ отдѣльной націи, опредѣляющей свои правоотношенія по началамъ **своего**, римскаго права. Упомянутый эдиктъ совершенно игнорируетъ римлянъ, какъ особый народъ; онъ имѣетъ въ виду **подданныхъ** вообще-subjecti-короля, безъ всякихъ разграниченій; желаніе улучшить судьбу этихъ **подданныхъ** и высказываетъ Ротари во введеніи къ своему эдикту. Подъ это общее понятіе **подданныхъ** подводитъ К. Гегель и римлянъ, на томъ основаніи, что еслибы послѣдніе составляли исключеніе, то въ законѣ Ротари непремѣнно заключалась бы оговорка, какъ это имѣетъ мѣсто по отношенію къ такъ называемымъ Wargangi, единственнымъ жителямъ лангобардской территоріи, правоотношенія которыхъ опредѣлялись по ихъ собственнымъ, **нелангобардскимъ** законамъ и то не иначе, какъ по непосредственному королевскому разрѣшенію. Трудно допустить, чтобы законъ, дѣлающій оговорку о подобномъ исключеніи, ничего не упомянулъ о цѣломъ слоѣ населенія, правоотношенія котораго опредѣлялись по началамъ чуждаго завоевателямъ права [1]). Составляя одно цѣлое съ Лангобардами по отношенію къ источнику права, римляне слились съ ними, послѣ того какъ они приняли православіе, и въ религіозномъ отношеніи; а общая государственная власть, подчиненіе общему государственному управленію, чего не отрицаетъ въ другихъ, долго существовавшихъ, государствахъ германскихъ завоевателей, и Савиньи [2]) объединилъ завоевателей и покоренныхъ и въ политическомъ отношеніи [3]). А если во всѣхъ этихъ отношеніяхъ римляне не выдѣлялись изъ общей массы всего населенія, если они не составляли особой націи со своими особыми законами, то

---

[1]) I. 386—93; 413, 420 и 429. Авторъ доказываетъ, что даже духовенство римское жило по лангобардскому праву 444. Во франкскомъ королевствѣ римляне въ одинаковомъ положеніи—въ VI ст. — какъ сословномъ, такъ и политическомъ, съ франками. II. 347. На основаніи этихъ же самыхъ фактовъ совершенно обратное мнѣніе, сходное съ мнѣніемъ Савиньи, выказываетъ *Грановскій* (Пол. собр. соч. II. 185—186).

[2]) I. 289.

[3]) Hegel. I. 371 и 382.

аргументъ Савиньи о необходимости существованія особыхъ римскихъ муниципальныхъ учрежденій падаетъ самъ собою.

Но при такомъ единствѣ римлянъ и Лангобардовъ по отношенію къ общей государственной власти, къ общему закону, истекающему изъ этой власти, личныя и сословныя права римлянъ далеко не были одинаковыми съ таковыми же правами Лангобардовъ. Изъ этаго же эдикта Ротари видно, что положеніе римлянъ представляло собою нѣчто среднее между положеніемъ свободныхъ и рабовъ. Они не составляли свободныхъ общинъ, а находились подъ защитой и покровительствомъ патроновъ — Лангобардовъ, по отношенію къ которымъ связывались извѣстными обязательствами; такое состояніе полусвободныхъ сильно ограничивало римлянъ въ свободномъ распоряженіи имуществомъ [1]). Такимъ образомъ и вторая половина положенія Савиньи едвали состоятельна.

Наконецъ, какимъ образомъ возможно примирить между собою, какъ это дѣлаетъ Савиньи, лангобардское государственное устройство съ римскимъ муниципальнымъ; какимъ образомъ можно допустить существованіе извѣстныхъ центровъ, построенныхъ совершенно на иныхъ началахъ, въ средѣ военнаго государства, господствующій классъ котораго составляетъ войско? Какъ можно предположить римское муниципальное устройство въ городахъ, которые являются не болѣе какъ составными элементами этого военнаго государства, мѣстопребываніемъ органовъ верховной власти, управляющихъ даннымъ округомъ, состоящимъ изъ города съ окрестностями? [2])

Прежде чѣмъ перейти отъ этихъ общихъ доводовъ Савиньи къ его спеціальнымъ доказательствамъ существованія остатковъ муниципальныхъ учрежденій у варваровъ Средневѣковой Европы, я остановлюсь еще нѣсколько времени на доводахъ Эйхорна и Гауппа, носящихъ тоже болѣе или менѣе общій характеръ. Я уже замѣтилъ выше, что Эйхорнъ источникомъ общинно-городскаго устройства считаетъ въ сущности римскія муниципальныя вольности. По его мнѣнію свободное городское устройство XII вѣка вытекаетъ изъ двороваго, крѣпостнаго права—Hofrecht, не непосредственно, но

[1]) *Hegel.* 398—401.
[2]) *Hegel.* 445—486.

благодаря тому, что въ это право, такъ сказать, привходятъ городскія вольности и льготы первоначальнаго римскаго устройства нѣкоторыхъ нѣмецкихъ городовъ [1]); иными словами, источникомъ свободнаго городскаго устройства Средневѣковой Германіи являются въ концѣ концовъ, по мнѣнію Эйхорна, римскія муниципальныя учрежденія, сохранившіяся въ нѣкоторыхъ городахъ Германіи. Одинъ изъ такихъ немногихъ городовъ онъ видитъ въ Кёльнѣ, такъ называемый Richerzechheit котораго Эйхорнъ признаетъ ничѣмъ инымъ, какъ ordo, куріей, римскаго города временъ имперіи. Изъ этого ordo—Richerzechheit'а впослѣдствіи выработался консульскій городской совѣтъ. Сходство кёльнскаго Richerzechheit'а съ римскимъ ordo Эйхорнъ находитъ въ томъ, что то и другое учрежденіе пользовались, по его мнѣнію, полицейской властью. Эти римскія учрежденія перешли изъ Кёльна во всѣ тѣ города, привилегіи которыхъ такъ или иначе заимствованы изъ этого города [2]). Мнѣніе Эйхорна о кёльнскомъ Richerzechheit'ѣ принимаютъ Гауппъ и Ог. Тьерри [3]). По мнѣнію Гауппа тѣ изъ германскихъ городовъ, которыхъ существованіе восходитъ къ римскимъ временамъ опередили по внутреннему развитію всѣ остальные [4]); къ такимъ городамъ принадлежитъ Кёльнъ, въ которомъ въ XIII столѣтіе мы встрѣчаемъ уже сложную администрацію [5]); въ этомъ городѣ древняя римская община, курія, оставалась свободною, хотя и не абсолютно независимою, каковою она сдѣлалась впослѣдствіи, подкрѣпившись германскимъ элементомъ городскаго населенія [6]); въ другихъ же городахъ, основаніе которыхъ восходитъ къ римскимъ временамъ, какъ напр., въ Страсбургѣ, эта римская

---

[1]) Zeitschrift fur gesch Rechtswissenschaft. Bd. I. 246—247.

[2]) *Ibid.* II. 193; 206—233.

[3]) Ог. Тьерри, въ Cons. sur l'hist. de France. 157, высказавъ мысль, что и въ рейнскихъ городахъ, tant de fois mises à feu et à sang, существовали остатки римскихъ учрежденій, — приводитъ какъ примѣръ, Кёльнъ, гдѣ издавна—un corps de citoeyns notables, совершенно сходный съ римской куріей.

[4]) Ueber deutsche Staedtegründung. 83.

[5]) Ibid. 84.

[6]) Ibid. § III прим. 31 стр. 56 и стр. 90.

курія обратилась въ несвободную [1]), не переставая, однако, быть носительницей римскихъ традицій.

Взгляды только что названныхъ ученыхъ потеряли почву изъ подъ ногъ, лишь только ихъ исходный пунктъ, что Richerzechheit Кёльна есть римская курія, былъ разбитъ. А онъ потерпѣлъ это очень скоро. Въ 1831 году вышло сочиненіе Wilda — das Gildewesen im Mittelalter; авторъ этого сочиненія обстоятельно доказалъ, что Richerzechheit есть явленіе чисто германскаго происхожденія, что это ничто иное, какъ summum convivium, цехъ, общество богатыхъ, наиболѣе значительныхъ горожанъ [2]).

Перехожу къ спеціальнымъ, непосредственнымъ, какъ ихъ называетъ *Савиньи*, доводамъ и указаніямъ на существованіе римскаго муниципальнаго устройства въ Западной Европѣ до самаго общиннаго движенія. И доказательства этого рода приводятся во всей ихъ полнотѣ только у того же Савиньи.

Въ первомъ томѣ своей исторіи римскаго права въ Средніе вѣка Савиньи приводитъ цѣлый рядъ разнообразныхъ доказательствъ остатковъ римскихъ городскихъ учрежденій во Франкской монархіи [3]); въ Италіи вообще и спеціально въ Римѣ [4]). Эти остатки — Сенатъ или ordo, курія и куріалы [5]). Всѣ приводимыя здѣсь доказательства сводятся въ сущности на простое существованіе во всякаго рода дошедшихъ до насъ источникахъ римскихъ словъ — senatus, ordo, curiales, consules, defensores и др.; о самомъ понятіи, которое заключали въ себѣ эти слова во времена римлянъ и въ Средніе вѣка, романисты не говорятъ. А эти римскія названія дѣйствительно въ изобиліи встрѣчаются въ памятникахъ, напр., завѣщаніяхъ, дарственныхъ записяхъ и т. п., дошедшихъ отъ VI, VII даже X и XII столѣтій; въ неменьшемъ количествѣ встрѣчаются они и у писателей того времени. Я уже замѣтилъ, что романисты

[1]) Ibid. § III. пр. 31.

[2]) 177—179: какъ доказательства Вильда приводитъ: 1) этимологію слова—Zeche der Reichen; 2) Richerzechheit часто въ источникахъ называется римскимъ именемъ fraternitas, именемъ спеціально усвоеннымъ для германскихъ гильдій.

[3]) § 94—102.

[4]) § 105—131.

[5]) И *Raynouard* не мало собираетъ такихъ доказательствъ въ IX и X главахъ перваго тома своей Hist. du dr. munic. en France.

слишкомъ дорожили этого рода доказательствами, они слишкомъ мягко и снисходительно относились къ нимъ. Отношеніе къ нимъ противной школы гораздо серьезнѣе, гораздо болѣе проникнуто критическимъ духомъ; ихъ не удовлетворяли одни слова, одна форма, они постарались заглянуть внутрь послѣдней; они постарались уяснить, что въ Средніе вѣка понималось и могло пониматься подъ этими римскими названіями.

Не мало труда и способностей посвятили этому дѣлу К. Гегель и Бетманъ-Гольвегъ, и пришли къ слѣдующимъ результатамъ.

Во первыхъ, что касается Сената, то онъ въ самомъ Римѣ, по образцу котораго устроивались всѣ города римскаго государства, давно уже потерялъ значеніе мѣстнаго, муниципальнаго органа. Характеръ его начинаетъ измѣняться еще при Константинѣ Великомъ, когда онъ изъ мѣстнаго муниципальнаго обращается въ государственное, законодательное учрежденіе, въ имперскій Сенатъ; имя, званіе сенатора обращается въ простой титулъ, многіе изъ носившихъ который жили въ провинціи, никогда не заглядывая въ Сенатъ [1]). Этотъ общегосударственный характеръ римскій Сенатъ не теряетъ и при Остготахъ, хотя вмѣстѣ съ тѣмъ онъ въ это время носитъ характеръ органа мѣстнаго самоуправленія. Въ VI столѣтіи Сенатъ окончательно сходитъ со сцены; въ X в. ниразу не упоминается самаго имени; въ XI в. онъ снова выступаетъ на сцену, а въ XII, именно въ 1143 году, онъ установленъ въ Римѣ, какъ городское, мѣстное учрежденіе, о которомъ по свидѣтельству одного современника, римляне потеряли всякое воспоминаніе [2]). Такимъ образомъ учрежденіе въ Римѣ Сената, какъ органа городскаго самоуправленія совпадаетъ со временемъ возникновенія въ лангобардскихъ городахъ и городахъ Средневѣковой Европы вообще свободнаго городскаго устройства и является, какъ и въ этихъ

---

[1]) Сенаторами Григорій Турскій называетъ не однихъ только *куріаловъ*, т. е. городскихъ жителей, а и жителей провинціи. *Hegel* II 350—52.

[2]) *Gotfried Viterb.* His temporibus (XII в.) Romani coeperunt innovare senatum, qui longis ante temporum curriculis ita cessaverat, ut nec mentio ejus Romae haberetur. *Laurent* Hist. du dr. des gens VII 456 прим. 2. *Hegel* I. 267—291. *Laurent* Hist de dr. des gens VII. 456: au douzième siècle, le senat fut retabli.

городахъ, результатомъ развитія общественной и политической жизни городскаго населенія Рима, результатомъ долгой борьбы его за вольности со своимъ епископомъ—папой [1]), представляя собою явленіе совершенно новое, не имѣющее ничего общаго съ Сенатомъ послѣднихъ временъ имперіи.

То, чѣмъ Сенатъ былъ въ Римѣ, куріи представляли собою въ остальныхъ городахъ римскаго государства, почему ихъ судьба и судьба куріаловъ въ средніе вѣка—таже, что судьба Сенаторовъ и Сената [2]). Съ VII вѣка и куріалы теряютъ свое прежнее значеніе. Самое имя curiales у писателей XI и XII вѣковъ употребляется въ очень разнообразныхъ значеніяхъ, не имѣющихъ ничего общаго съ римскимъ. Все разнообразіе значеній этого слова обусловливается разнообразіемъ значенія понятія curia, замѣняющаго собою нѣмецкое понятіе hof [3]). Съ тѣмъ, что куріалы теряютъ свое первоначальное значеніе соглашается и Савиньи [4]), который высказываетъ мнѣніе, что они обратились въ простыхъ сборщиковъ государственныхъ доходовъ; но высказавшись такимъ образомъ противъ выставляемой имъ самимъ теоріи, онъ торопится избѣжать такого самоотрицанія, и утверждаетъ, что куріалами являются въ это время такъ называемые boni homines [5]), которые только и были по его мнѣнію у германцевъ полноправными гражданами, каковыми были въ свое время и декуріоны. Авторъ совершенно забываетъ громадное различіе въ значеніи и роли тѣхъ и другихъ въ качествѣ органовъ городскаго управленія. Въ Равеннѣ и Римѣ Савиньи ищетъ, и находитъ декуріоновъ въ консулахъ XII столѣтія, опять на томъ только основаніи, что послѣдніе, какъ въ этихъ городахъ, такъ и вообще въ Ломбардіи и Германіи, были членами городскаго совѣта, т. е. полноправными гражданами [6]). Но и противъ этого слѣдуетъ замѣтить: во первыхъ, что Савиньи беретъ консуловъ уже XII вѣка, неимѣющихъ ничего общаго съ древне-

---

[1]) *Hegel* II. cap. VIII.
[2]) *Hegel* I. 267.
[3]) Ibid. I. 296—304 и II. 349.
[4]) Gesch. des röm. Rechts I. § 129.
[5]) Ibid. §§ 128—130.
[6]) Gesch. des röm. Rechts. I. стр. 369—370.

римскими консулами, кромѣ имени, съ чѣмъ соглашается даже Ог. Тьерри [1]); во вторыхъ, если бы онъ даже ссылался на существованіе консульскаго званія въ болѣе ранній періодъ времени, то ему можно было бы замѣтить, что и консульскій титулъ, подобно сенаторскому, еще со времени Константина Великаго почти потерялъ свое древне-римское значеніе, обратившись просто въ почетный титулъ—consules honorati; оставались только консулы на Востокѣ; но уже Юстиніанъ Великій перестаетъ назначать ихъ, вслѣдъ за тѣмъ консульское достоинство переносится на особу императора, въ лицѣ котораго и исчезаетъ. Остается одинъ почетный титулъ, который во время Григорія Великаго продается въ Константинополѣ чуть не съ публичнаго торга [2]), который папа могъ отдавать въ наслѣдственное владѣніе и который въ XI и XII вѣкахъ во Франціи и Германіи носили коронные вассалы и имперскіе князья. Неужели и въ этомъ — остатки римскихъ учрежденій? Таже судьба постигла и сословіе патриціевъ [3]).

Какъ доказательство существованія въ Средніе вѣка Сената, ordo, куріи, Савиньи приводитъ массу указаній изъ писемъ и посланій епископовъ и папъ къ городамъ [4]). Обращаясь къ своему стаду, пастырь обыкновенно дѣлилъ его въ своемъ посланіи на овецъ и козлищъ, относя къ первымъ clero et ordo, а къ послѣднимъ — plebs. Въ ordo этихъ пастырскихъ посланій романисты хотятъ видѣть римское ordo decurionum; противники ихъ доказываютъ, наоборотъ, что здѣсь подъ ordo разумѣются просто наиболѣе значительные, богатые слои общества — nobiles laicos, optimates, притомъ, не только одного города, но и всего церковнаго округа, эпархіи, т. е. здѣсь, стало быть, разумѣлись и вас-

---

[1]) Cons. sur l'hist. de France. ch. VI. 162.

[2]) Этимъ обстоятельствомъ совершенно вѣрно объясняетъ *Bethmann-Hollweg* возможность соединенія званія консула съ званіемъ tabellio и др. низшими должностями.—Ueber den Ursprung der lomb. Staedtefr. 201 пр. 4—между тѣмъ это соединеніе званій Савиньи приводитъ въ подтвержденіе своего мнѣнія I. 368—369.

[3]) *Hegel*. I. 305—315 и *Bethmann-Hollweg* 201.

[4]) Gesch. des röm. Rechts. I. 318 и 421—426.

салы, которыхъ романистамъ, на основаніи ихъ мнѣнія, тоже придется отнести къ ordo [1]).

Прежде чѣмъ кончить съ теоріей романистовъ, я остановлюсь на одномъ ихъ доводѣ, особенно поддерживаемомъ Ог. Тьерри. Доводъ этотъ состоитъ въ томъ, что будто римскія городскія вольности всегда жили въ воспоминаніяхъ городскаго населенія, составляя постоянную надежду горожанъ, угнетенныхъ феодальной тираніей, какъ краснорѣчиво выражается Леберъ. Какъ примѣръ такого храненія римскихъ традицій обыкновенно приводятъ городъ Реймсъ, жители котораго въ борьбѣ съ своимъ епископомъ с ъ г о р д о с т ь ю, какъ замѣчаетъ Ог. Тьерри, указываютъ на тотъ фактъ, что ихъ городское устройство восходитъ до временъ св. Ремигія, епископа римскаго, апостола Франковъ [2]). Этотъ фактъ и подалъ поводъ Ог. Тьерри высказать мысль, что «между понятіями, составлявши-

---

[1]) *Hegel*. II. 362; *Beth. Holl*. 14 и 18. *Laurent* Dr. des gens VII. 150—64. Романисты черпаютъ свои доказательства еще въ такъ называемыхъ f o r m u l a e, въ которыя облекались судебные процессы. Эти формулы дошли до насъ въ большомъ количествѣ: ихъ издано нѣсколько сборниковъ (Savigny I. § 96—98 и II. § 44). Дѣйствующими лицами въ этихъ формулахъ являются куріи, defensores... отъ VI и VII вѣка. *M-lle Lezardière* утверждаетъ, что въ этихъ формулахъ г р а ф ы представляютъ собою курію, defensor'овъ..., издавая свои эдикты въ римской формѣ. *Hegel* (II. 352—360) не идетъ такъ далеко, онъ не отрицаетъ существованія defensor'овъ въ Южной Франціи, но видитъ въ немъ чиновниковъ, подчиненныхъ графу и только; а въ формулахъ видитъ лишь форму, не имѣющую по содержанію ничего общаго съ римскимъ процессомъ... онъ приводитъ примѣры формулъ, въ которыхъ роль куріаловъ, defensor'овъ играли... должностныя лица германскаго происхожденія, съ германскими именами.

Очень важнымъ источникомъ, по отношенію къ данному вопросу считаетъ Савиньи такъ называемую Lex romana utinensis, названный такъ по мѣсту происхожденія, которымъ романисты считаютъ городъ U d i n e; на этомъ Lex строитъ Савиньи свою теорію общественныхъ отношеній римлянъ въ Ломбардіи (426 — 456 I). Но *Hegel* (II. 103—119) и *Beth. Holl*. (23—50) вопервыхъ, находятъ этому закону другую родину, а во вторыхъ, утверждаютъ, что въ немъ изображается никакъ не римское, а просто франко-ломбардское устройство.

[2]) *Aug. Thierry*: Lettres XX. 292; Consid. 17; Essai sur l'hist. du tiers état 23—24. *Leber*. Hist. crit. du pouv. municip. I. 150. *Savigny* I. 321—3. *Raynouard* II. 177. *Смирновъ* 178.

ми основной фондъ идей средневѣковаго общества, не утерялась идея о римской свободѣ, равной для всѣхъ, идея, послужившая одной изъ главныхъ нравственныхъ опоръ горожанамъ въ ихъ борьбѣ съ феодалами.» Если всмотрѣться ближе въ приведенный фактъ, то едвали окажется возможнымъ согласиться съ выводами, дѣлаемыми изъ него романистами. Вопервыхъ, жители Реймса ссылаются только на апостола Франковъ (а не Галловъ временъ Римлянъ); вовторыхъ, на подобныя преданія, дошедшія при томъ до насъ черезъ благочестивыя руки духовенства, очень рискованно полагаться вообще и строить на нихъ какіе либо выводы. За какую соломенку не хватаются стороны во время борьбы? Въ данномъ случаѣ роль такой соломенки играетъ не столько, мнѣ кажется, древность времени, сколько славная въ исторіи Франковъ святая личность епископа Ремигія, крестившаго Хлодвига. Горожане хотятъ подѣйствовать на своего феодала-епископа авторитетомъ святости.

Не можетъ не показаться вообще нѣсколько страннымъ мнѣніе о горожанахъ первыхъ временъ средневѣковой Европы, какъ о хранителяхъ идеи о свободѣ, равной для всѣхъ. Мы увидимъ дальше, за что боролись города съ феодалами; насколько ими руководила идея о свободѣ, равной для всѣхъ, въ борьбѣ, напр., цеховъ съ патриціанскими родами. Тотъ же Ог. Тьерри очень мѣтко и, мнѣ кажется, въ высшей степени справедливо, опредѣляетъ эту свободу, какъ свободу матеріальную—свободу передвиженія, свободу торговли, свободу распоряженія собственнымъ имуществомъ, свободу d'être maître chez soi... [1]), свободу, за которую, прибавлю отъ себя, каждый классъ, слой населенія, борется лишь ради себя же самого, а ни какъ не для другихъ.

Эта вѣра романистовъ въ существованіе въ массѣ городскаго населенія традицій о римскихъ свободныхъ учрежденіяхъ, составляющая одинъ изъ очень цѣнимыхъ ими аргументовъ, тѣмъ болѣе становится непонятною, что всѣ они единогласно утверждаютъ тотъ фактъ, что въ эпоху полнаго развитія феодализма — VIII — X ст. — положеніе городскаго населенія было почти рабскимъ.

---

[1]) Lettres sur l'hist. de France XIV. 205.

Какъ же это рабское населеніе могло сохранять традиціи о свободѣ? [1])

Допустимъ, что римскія муниципальныя учрежденія дѣйствительно не исчезали во весь періодъ времени Среднихъ вѣковъ до самаго момента возстанія городовъ; допустимъ, что идея этихъ учрежденій дѣйствительно не умирала. Но вотъ вопросъ, что же содержала въ себѣ эта идея, кто собственно завѣщалъ ее Среднимъ вѣкамъ—республика или имперія?

Романисты, не обинуясь, называютъ эту идею, традиціи, идеей и традиціями свободы, de la liberté romaine, и видятъ въ ней залогъ новѣйшей цивилизаціи, «главную нравственную опору въ борьбѣ горожанъ съ феодалами»; но вмѣстѣ съ тѣмъ, они считаютъ эту идею ничѣмъ инымъ, какъ идеей тѣхъ гражданскихъ и политическихъ учрежденій, которыя создавались во времена имперіи, при Константинѣ Великомъ [2]) и завѣщаны ею своимъ варварамъ—наслѣдникамъ.

Постотримъ, что завѣщала имперія Среднимъ вѣкамъ; можно ли завѣщанную ею идею муниципальныхъ учрежденій принимать за идею свободы, равной для всѣхъ; видѣть въ ней нравственную опору въ борьбѣ за свободу?

Верховная власть римской имперіи, по вѣрному опредѣленію *Амедея Тьерри*, сложилась изъ двухъ элементовъ: элемента республиканскаго—народной воли, проявлявшагося въ Сенатѣ и подчиненныхъ ему магистратахъ и элемента деспотическаго, военнаго — фактическаго права солдатъ избирать предводителей [3]). Въ лицѣ первыхъ императоровъ оба эти элемента, такъ сказать, уравновѣшиваются: императоръ является въ одно и тоже время главою народа, его избранникомъ и предводителемъ солдатъ. Сенатъ и магистраты еще играютъ нѣкоторую роль за это время имперіи. Городское муниципальное устройство больше или меньше

---

[1]) Гизо, напр., описываетъ состояніе городовъ IX и X ст. самыми мрачными красками, что не мѣшаетъ ему, однако, вѣрить въ то, что „среди мрака и всеобщей анархіи идея римской муниципіи не умирала“. Hist. de la civil. en Fr. IV 203—204. Истор. цив. въ Европѣ 117.

[2]) *Aug. Thierry*. Essai sur l'hist. du tiers état. 11.

[3]) Sur l'organisation de l'administration centrale dans l'empire romaine—Revue de legisl. et de jurispr. 1843 г. II. 264.

сохраняетъ то значеніе, тотъ видъ, въ какомъ оно завѣщано имперіи республикой. Но, по мѣрѣ расширенія, по мѣрѣ увеличенія преобладанія въ лицѣ императора втораго элемента—деспотическаго, военнаго надъ первымъ — республиканскимъ, личная воля императора замѣняетъ волю народа; по мѣрѣ того какъ въ формулѣ Ульпіана [1]), послѣдняя часть ея, объясняющая почему воля императора есть законъ, теряетъ всякій смыслъ и вся суть формулы концентрируется въ словахъ principi placuit, Сенатъ и магистраты теряютъ всякое значеніе; воля императора дѣлается всѣмъ. При такомъ значеніи и характерѣ императорской власти муниципальное устройство города должно было измѣнить свой прежній характеръ сообразно съ измѣненіями въ центральной администраціи. Свобода муниципій, устроенныхъ по образцу Рима, должна была пасть вмѣстѣ съ свободой вѣчнаго города.

Діоклеіанъ положилъ начало точному юридическому формулированію императорской администраціи, построенному на новомъ началѣ верховной власти. Константинъ Великій завершилъ начатое своимъ предшественникомъ.

Вотъ, мнѣ кажется, первая причина вымиранія свободной римской муниципіи; къ этой причинѣ, какъ ея неизбѣжный результатъ, присоединялась вторая—экономическая—невѣроятно неравномѣрное распредѣленіе поземельной собственности, поведшее къ полному уничтоженію средняго сословія [2]).

Возросшіе до невѣроятныхъ размѣровъ расходы центральнаго императорскаго правительства окончательно сломили муниципальное городское устройство.

Муниципіи ведутъ свое начало съ первыхъ дней римскихъ завоеваній. Завоеванныя области становились въ самыя разнообразныя отношенія къ завоевателю — Риму; муниципіями назывались лишь тѣ изъ нихъ, жители которыхъ пользовались правами римскихъ гражданъ; такъ что городское муниципальное право возникало, собственно говоря, вслѣдствіе окончательнаго вступленія города въ

---

[1]) Quod principi placuit, legis habet vigorem, ut pote cum, lege regia, quae de imperio ejus lata est., populus ei et in eum omne suum imperium et potestatem conferat.

[2]) *Hegel* I. 35.

составъ римскаго государства, въ качествѣ полноправнаго члена его; а городское муниципальное устройство являлось ничѣмъ инымъ, какъ сколкомъ съ устройства самаго Рима. Въ такой муниципіи, состоящей изъ города и прилежащей къ нему территоріи, съ момента ея возникновенія происходило полное отдѣленіе ея политическихъ правъ и интересовъ отъ мѣстныхъ, муниципальныхъ; послѣдніе дѣлаются исключительнымъ достояніемъ мѣстнаго населенія, распоряжавшагося внутренними дѣлами своими вполнѣ независимо; первые же, т. е. политическіе права и интересы, переносились въ Римъ, и горожане мѣстныхъ муниципій участвовали въ нихъ черезъ посредство римскихъ комицій, въ которыхъ они могли подавать голоса.

Мѣстными, муниципальными органами являлись такъ называемые duoviri или quatvorviri, избираемые народомъ въ комиціяхъ на одинъ годъ; въ ихъ рукахъ сосредоточивалась вся администрація и юрисдикція. Другимъ существеннымъ элементомъ городскаго устройства является совѣтъ, Сенатъ, получившій впослѣдствіи названіе куріи. Члены этого совѣта избирались пожизненно и притомъ въ составъ его входили лишь имѣющіе опредѣленный цензъ. Юрисдикція дуумвировъ и кватворвировъ ограничивалась юрисдикціей римскаго претора, рѣшенію котораго подлежали всѣ уголовныя дѣла. Таково, въ общихъ чертахъ, муниципальное устройство въ періодъ римской республики. Оно было достояніемъ далеко не всѣхъ городовъ римскаго государства, какъ я уже замѣтилъ, а лишь собственно итальянскихъ городовъ, которые пользовались такъ называемымъ jus italicum, существовавшимъ до второй половины третьяго столѣтія. Уже и въ этотъ періодъ въ основаніе городскаго совѣта-Сената положено, слѣдовательно, начало чисто аристократическое.

Съ постепеннымъ развитіемъ деспотическаго характера императорской власти и администраціи, характеръ муниципій измѣняется. Вопервыхъ, вмѣстѣ съ римскими комиціями, Сенатомъ и магистратами, муниципіи лишаются своего чисто политическаго и государственнаго значенія и остаются не болѣе какъ органами мѣстнаго самоуправленія, что однако, очень вѣроятно (какъ думаетъ и К. Гегель), послужило имъ, по крайней мѣрѣ въ первое время, на пользу: лучшія силы ихъ не отвлекались болѣе на вели-

кую политическую сцену вѣчнаго города; граждане сосредоточиваютъ все вниманіе на мѣстныхъ интересахъ и нуждахъ. Званіе декуріона, члена куріи считается почетнымъ; но все это—не надолго. При императорѣ Адріанѣ вводится въ Италіи званіе консуляра съ цѣлью ограничить юрисдикцію городскихъ магистратовъ. При Маркѣ Авреліѣ выступаютъ на сцену такъ называемые juridici, какъ высшая судебная инстанція по отношенію къ городскому суду: юрисдикція городскихъ магистратовъ еще болѣе ограничивается; народныя собранія, комиціи, исчезаютъ. Государственныя нужды долго удовлетворялись, не затрогивая мѣстныхъ, муниципальныхъ доходовъ; но теперь эти нужды возрастаютъ до невѣроятныхъ размѣровъ: частыя неудачныя войны, чудовищные личные расходы императоровъ дѣлаютъ государственные доходы недостаточными; для увеличенія доходовъ, для установленія правильности сбора императоры организуютъ сильную, очень сложную, а потому невѣроятно дорогую, административную машину, которая легла новымъ гнетомъ на плеча народа. Дошла очередь до мѣстныхъ муниципальныхъ средствъ. Императоръ Константинъ Великій первый наложилъ на нихъ руку: муниципальныя средства и доходы обращены на удовлетвореніе государственныхъ нуждъ. Остается одинъ шагъ, чтобы и самую муниципальную организацію обратить въ одно изъ многочисленныхъ колесъ общаго государственно-административнаго механизма. Этотъ шагъ не замедлили сдѣлать: органы муниципальнаго управленія, мѣстные магистраты постепенно обращаются въ орудіе государственной власти. Понятно, что муниципальное устройство должно было преобразиться въ корнѣ, оно и преображается.

Не смотря на всю сложность административнаго механизма, его громадную стоимость, онъ все-таки не достигалъ тѣхъ цѣлей, въ виду которыхъ былъ созданъ. Муниципальные магистраты вводятся въ механизмъ общей администраціи: на нихъ, кромѣ мѣстнаго управленія, возлагается исполненіе многихъ чисто государственныхъ обязанностей, не имѣющихъ ничего общаго съ мѣстными интересами. Обративъ муниципальные магистраты въ своихъ агентовъ, верховная власть не могла разсчитывать на ихъ безукоризненность: она должна была найти средства гарантировать себя отъ злоупотребленій этихъ агентовъ. Такія средства найдены вопервыхъ, въ

отвѣтственности куріаловъ ихъ собственнымъ имуществомъ, во-вторыхъ—въ усиленіи надъ ними правительственнаго надзора, въ усиленіи вмѣшательства органовъ центральной власти въ мѣстныя муниципальныя дѣла.

Членъ куріи, сборщикъ государственныхъ податей, отвѣчаетъ теперь своимъ имуществомъ не только за свои собственныя злоупотребленія и упущенія, но и, если можно такъ выразиться, за общинную несостоятельность: если общественно-городскихъ средствъ не достаетъ на удовлетвореніе извѣстныхъ городскихъ потребностей, куріалъ обязанъ удовлетворить ихъ изъ собственнаго имущества; тѣмъ же имуществомъ отвѣчалъ куріалъ за недоборъ, недоимки по государственнымъ сборамъ; онъ уплачивалъ поземельный налогъ съ тѣхъ участковъ земли, которые подлежали налогу, но будучи пустыми, никѣмъ не оплачивались. Juridici ограничивали лишь юрисдикцію городскихъ магистратовъ; теперь же курія не можетъ издать почти ни одного постановленія, которое не могло бы быть отмѣнено правителемъ провинціи: всякій актъ, имѣющій цѣлью тѣмъ или инымъ способомъ уменьшить общественную собственность, требовалъ санкціи мѣстнаго представителя центральной власти; никакая общественная постройка или починка не могла быть произведена безъ этой санкціи.

Избраніе городскихъ магистратовъ, перешедшее, по уничтоженіи народныхъ комицій, къ куріи и производившееся доселѣ безъ всякаго вмѣшательства со стороны правителя провинціи, не требовавшее даже его утвержденія, сдѣлалось теперь вполнѣ отъ него зависимымъ; онъ получаетъ право уничтожить всякое постановленіе куріи объ избраніи магистрата, опираясь лишь на жалобу избраннаго.

Въ виду той тяжелой имущественной отвѣтственности, которую несли декуріоны, само собою становится понятнымъ стремленіе верховной власти удержать курію во чтобы то ни стало на извѣстномъ уровнѣ экономическаго благосостоянія, понятны заботы и мѣры ея о томъ, чтобы члены куріи не разбѣжались, чтобы она была въ этомъ отношеніи постоянно «полна».

Въ составъ куріи обязательно входилъ всякій обыватель, который обладалъ поземельной собственностью въ количествѣ, бо́льшемъ двадцати пяти югеровъ; все равно былъ ли владѣлецъ этой

собственности коренной житель города, его уроженецъ или только поселившійся впослѣдствіи, пришлецъ (incola). Обязанность принадлежать къ куріи (о правѣ здѣсь не можетъ быть и рѣчи) дѣлается наслѣдственною, независящею отъ желанія индивида, его доброй воли. Чтобы предупредить возможность выхода изъ куріи, издается рядъ законовъ, ограничивающихъ свободное распоряженіе поземельной собственностью: отчужденія поземельнаго имущества не допускались безъ согласія правительства; куріалы, умиравшіе бездѣтными, не могли распорядиться въ завѣщаніи болѣе, какъ одной четвертью своего имущества, остальныя три четверти оставались въ пользу куріи; вдовы или дочери куріаловъ, выходившія замужъ за некуріаловъ, должны были отдавать въ пользу куріи четверть своего имущества, а позже мужья такихъ женъ просто должны были входить въ составъ куріи; если же эти вдовы и дочери куріала выходили замужъ за несвободнаго человѣка, то ихъ дѣти отъ этого брака должны были поступать въ курію [1]), такъ какъ, по выраженію императора Гонорія и изъ женщинъ слѣдуетъ извлекать пользу для государства; еще во II-мъ вѣкѣ императоры вводили въ составъ куріи даже несовершеннолѣтнихъ; мало того, въ нее принимались незаконныя дѣти, даже дѣти, рожденныя въ кровосмѣшеніи [2]).

Еще понятнѣе, при такомъ значеніи куріи, всеобщее стремленіе членовъ ея всякими законными и незаконными путями избавиться изъ своего тяжелаго положенія: старались попасть въ одинъ изъ трехъ привилегированныхъ классовъ—военный, духовный или служебный, члены котораго служили при дворѣ или въ провинціи. Правительство въ свою очередь издаетъ рядъ законовъ, имѣющихъ цѣлью преградить куріаламъ всѣ пути отступленія изъ ихъ кабальнаго положенія. Поступать въ одинъ изъ трехъ, только что названныхъ, классовъ куріаламъ или запрещалось вовсе или дозволялось подъ условіемъ отдачи всего имущества въ пользу куріи. Многіе

---

[1]) *Hegel* I. 78.

[2]) Ibid. 60. Фактъ въ высшей степени знаменательный, показывающій до чего велика была крайность, если рѣшались въ это, когда-то почетное, званіе возводить людей, которые по римскому взгляду не пользовались вполнѣ даже человѣческими правами.

изъ куріаловъ не только не останавливались передъ этимъ послѣднимъ условіемъ, но даже дѣлали больше; они жертвовали личной свободой, независимостью, поступая въ качествѣ колоновъ, въ обязательныя отношенія къ землевладѣльцамъ [1]). Такъ сладка эта муниципальная свобода, такъ дорога она пользовавшимся ею!

Положеніемъ курій относительно центральной власти обусловливалось, въ свою очередь, положеніе избираемыхъ ею магистратовъ по отношенію къ ней самой: авторитетъ этихъ магистратовъ былъ въ высшей степени стѣсненъ; никакой расходъ не могъ быть произведенъ ими безъ разрѣшенія куріи. Курія опредѣляла время и мѣсто ярмарокъ и т. п. [2]). Выборъ новаго магистрата производился, собственно говоря, не куріей, а магистратомъ, отслужившимъ свой срокъ; выбывающій, за отвѣтственностью собственнымъ имуществомъ, предлагалъ куріи новаго; курія лишь утверждала [3]).

Вотъ въ чемъ состояла свобода завѣщанныхъ имперіей муниципальныхъ учрежденій! Здѣсь нѣтъ и намека, въ этой свободной муниципіи, на власть, на самоуправленіе. Она—ничего больше, какъ тяглая административная единица государства. Она и сама прекрасно сознавала свое безсиліе, когда установляла, въ IV ст., должность defensor'a, имѣющаго своимъ назначеніемъ защищать городъ и его населеніе отъ притѣсненій императорскихъ чиновниковъ. Но эта попытка была напрасна. Defensor былъ безсиленъ освободить курію, «этого наслѣдственнаго раба государства»; онъ не въ состояніи былъ преобразить это орудіе и вмѣстѣ жертву императорскаго деспотизма въ орудіе свободы и автономіи. Курія до самой смерти монархіи оставалась «тюрьмой, какъ выражается Гизо, въ которую пожизненно и наслѣдственно заключались декуріоны» [4]).

Таково было состояніе городскаго устройства во второмъ періодѣ римской имперіи «въ эпоху всеобщаго закрѣпощенія, эпоху полнаго умерщвленія нѣкогда живыхъ, полныхъ силы, органовъ государства; эпоху, когда лишь одно расположеніе властелина было источникомъ теплоты, согрѣвающей эти помертвѣвшіе члены.»

---

[1]) *Hegel* I. 77—8.

[2]) *Guizot.* Essai sur l'hist. de Fr. 26.

[3]) *Hegel.* I. 43.

[4]) Essai sur l'hist de Fr. 14.

Въ завѣщаніи этой-то эпохи, въ завѣщаніи такой-то муниципальной свободы, въ традиціяхъ объ этой свободѣ-рабства хотятъ видѣть романисты зачатки и корень великаго историческаго явленія Средневѣковой Европы, движеніе городовъ къ освобожденію изъ подъ власти феодаловъ! Въ томъ, что по выраженію Гизо, послужило раззоренію и гибели городовъ больше чѣмъ страшныя опустошенія варваровъ; въ томъ, что уничтожило всѣ зачатки третьяго сословія, хотятъ видѣть лучъ свѣта, прорѣзавшій въ XII ст. мракъ феодальнаго міра!

Согласимся даже съ тѣмъ, что остатки римскихъ муниципальныхъ учрежденій сохранились до самаго XII вѣка; но этого для объясненія результатовъ, вытекшихъ «изъ остатковъ» еще мало: романисты должны доказать, что эти остатки мгновенно переродились вслѣдъ за паденіемъ Западной Римской Имперіи, они должны доказать, что уже не остатки, а цѣльныя, вполнѣ сохранившіяся отъ истребленія варварами, муниципальныя учрежденія Восточной Римской Имперіи привели къ болѣе блестящимъ результатамъ, чѣмъ скудные остатки, завѣщанные Западной Римской Имперіей; они должны доказать, что Англія, гдѣ они сами не находятъ никакихъ остатковъ римскихъ муниципій, не произвела ничего похожаго на свободное городское устройство континентальныхъ государствъ Западной Европы.

А до тѣхъ поръ слѣдующія слова Карла Гегеля объ этихъ остаткахъ будутъ глубоко вѣрными и мѣткими словами:... «за единственно возможное и естественное теченіе дѣлъ можно принять лишь положеніе, что сохранившіяся римскія учрежденія, подобно классическимъ дворцамъ, театрамъ, термамъ все болѣе и болѣе разрушались, пока совсѣмъ не исчезли съ лица земли, или пока не были примѣнены, если только оказывались на что либо годными, къ новымъ потребностямъ, новому порядку вещей» [1]). Къ посильной характеристикѣ этого новаго порядка я и обращусь.

---

[1]) Gesch. Staedteverf I. 294.

ГЛАВА II.

Возникновеніе западно-европейскихъ общинъ.

«Handel, Wohlstand und Reichtum sind vonjeher die Quelle politischer Freicheit gewesen».

Arnold: Verfassungs-geschichte der deutschen Freistädte. I. 147.

[1]) Двѣнадцатый вѣкъ составляетъ эпоху въ исторіи Западной Европы, эпоху самую знаменательную по событіямъ и ихъ послѣдствіямъ. Это вѣкъ такъ называемаго общиннаго движенія городовъ, вѣкъ освобожденія послѣднихъ, вѣкъ кризиса феодальнаго строя. Историческій фактъ возстанія городовъ, стремленіе ихъ къ свободному, независимому управленію, есть фактъ повсемѣстный въ

[1]) Предлагаемый очеркъ составленъ главнымъ образомъ на основаніи слѣдующихъ сочиненій: *Hegel*: Geschichte der Staedteverfassung in Italien. *Arnold*: Verfassungsgeschichte der deutschen Freistädte. *Maurer*: Geschichte der Staedteverfassung im Deutschland. *Otto Gierke*: das deutsche Genossenschaftsrecht I. §§ 29—39; II. §§ 21 — 32. *Mascher* das deutsche Gewerbewesen. *Huellmann*: das Staedtewesen im Mittelalter. *Его же* Ursprung der Stände im Mittelalter. 1830. *Aug. Thierry:* Lettres sur l'histoire de France (11 изд.). *Его же* Considerations sur l'histoire de France (5 изд.). *Его же* Essai sur l'histoire du tiers état. 1856 г. *Guizot:* Histiore de la civilisation en France t. IV (изд. 1859 г.). *Его же* Исторія цивилизаціи въ Европѣ гл. VIII (2-е рус. изд.). *Warnkoenig:* Flandrische Staats-und Rechtsgeschichte 1 и 2 томы; первыя двѣ книги на французскомъ языкѣ въ переводѣ *Gheldolf*'а; *Rud. Gneist:* Geschichte und heutige Gestalt der englischen Communalverfassung. Кромѣ того я пользовался: *Béchard:* Droid municipal au moyen âge. *Schaeffner*: Geschichte der Rechtsverfassung Frankreichs. 2 изд. t. II. *Warnkoenig* und *Stein:* Franzoesische Staats-und Rechtsgeschichte Bd. I. *Bethmann-Hollweg:* Ursprung der lombardischen Städtefreieit; *Eichhorn:* Deutsche Staats-Rechtsgeschichte (4 изд. 1835 г.). *Wilda:* das Gildewesen im Mittelalter. *Gaupp:* Ueber deutsche Staedtegrundung. *Van Praet:* Sur l'origine des communes flamandes; *De Bast:* Les institutions des communes dans la Belgique; *Cherbuliez*—de la démocratie en Susse; *Simond Sismondi*: L'histoire des république italiennes au moyen âge. Коммуна средневѣковой Франціи.

Западной Европѣ: не было ни одного государства, въ которомъ не имѣло бы мѣста это явленіе. Будучи фактомъ повсемѣстнымъ, движеніе городовъ является и фактомъ почти одновременнымъ: оно повсюду въ Европѣ совпадаетъ съ періодомъ времени между концомъ XI и началомъ XIII столѣтія. Такая повсемѣстность, такая одновременность, если можно такъ выразиться, этого громаднаго историческаго явленія невольно наталкиваетъ на мысль, что должны существовать и общія причины его вызвавшія, общія условія самаго возникновенія и постепеннаго развитія городовъ съ ихъ населеніемъ.

Какъ же объяснить себѣ иначе, что одинъ и тотъ же фактъ проявляется не только повсюду, не только въ одно время, но и почти въ однѣхъ и тѣхъ же формахъ; мало того, приводитъ почти къ однимъ и тѣмъ же результатамъ. Одинаковые историческіе факты могутъ породить одинаковые результаты лишь при наличности одинаковыхъ условій возникновенія и развитія.

Въ чемъ же лежатъ условія эти, эти причины движенія городовъ?

Общинное устройство городовъ вводитъ въ феодальный строй Западной Европы новый элементъ, новую силу. Изслѣдовать условія и причины городоваго движенія, значитъ изучать условія и причины возникновенія и развитія этой новой общественной силы. Эта новая сила—городское свободное населеніе; слѣдовательно изслѣдованіе условій и причинъ городскаго движенія, въ концѣ концовъ сводится къ изслѣдованію условій и причинъ возникновенія и образованія свободнаго городскаго населенія. Общность и однородность причинъ и условій развитія этого населенія въ Западной Европѣ и есть причина общности такъ называемаго общиннаго движенія городовъ. Но кромѣ этой, такъ сказать внутренней причины явленія, присущей ему самому, есть еще одна всеобщая, внѣшняя причина—повсемѣстное и одновременное развитіе въ Западной Европѣ господства феодальныхъ отношеній. Вотъ, по моему мнѣнію, двѣ коренныя, главныя причины развитія свободнаго городскаго управленія; вопервыхъ, повсемѣстное и одновременное развитіе свободнаго торгово-промышленнаго населенія городовъ и вовторыхъ, всеобщее господство феодализма, не совмѣстнаго съ этимъ свободнымъ населеніемъ и стремившагося подчинить его себѣ.

Являясь въ началѣ не болѣе какъ деревней, отличающейся отъ

другихъ деревень лишь защищавшими ее укрѣпленіями, городъ не выдѣлялся изъ массы остальныхъ населенныхъ мѣстъ ни фактически, по составу и характеру населенія, ни въ отношеніи административномъ. Но въ этомъ состояніи городъ оставался не долго. Какъ укрѣпленное мѣсто онъ привлекалъ къ себѣ не только населеніе, но въ немъ, съ развитіемъ общественной жизни, селились представители власти: городъ обращается въ главный пунктъ опредѣленнаго административнаго округа. Съ развитіемъ христіанства въ этихъ укрѣпленныхъ пунктахъ поселяется духовенство, епископы. Населеніе увеличивается и перерождается: городъ постепенно выдѣляется уже по характеру населенія изъ массы остальныхъ населенныхъ мѣстъ—селъ и деревень. Съ развитіемъ феодальной системы выдѣленіе и обособленіе города идетъ быстрыми шагами во всѣхъ отношеніяхъ: графы и епископы, обратившись въ независимыхъ феодальныхъ князей, сдѣлались владѣльцами городовъ, которыми и управляютъ на началахъ частнаго права; параллельно съ развитіемъ феодализма идетъ развитіе внутренней, общественной жизни города, благодаря постепенному, хотя и очень медленному, развитію торговли и промышленности; это внутреннее развитіе, какъ фактъ—несовмѣстно съ правами и властью феодала надъ городомъ и его населеніемъ: началась долгая, упорная борьба, въ большинствѣ случаевъ кровавая, но нерѣдко и безкровная. Горожане въ этой борьбѣ являются во всякомъ случаѣ стороной завоевывающей тѣми или иными средствами—мечемъ или кошелькомъ. Наканунѣ и въ періодъ самой борьбы изъ массы городскаго населенія выдѣляется въ качествѣ политической силы, извѣстный слой его, высшій по богатству и значенію классъ его—*древніе роды*, къ которымъ и переходитъ, въ результатѣ борьбы, власть изъ рукъ феодальныхъ владѣльцевъ. Въ періодъ господства этихъ «лучшихъ» родовъ, развивается въ массѣ населенія *новая сила*, которая стремится играть политическую роль—*цехи*; начинается второй періодъ борьбы—борьба внутренняя, борьба между слоями самаго населенія города; побѣду одерживаетъ эта новая сила труда и капитала.

Городское движеніе XII в. есть небольше какъ послѣдній актъ хода историческихъ событій: въ XII вѣкѣ сила городскаго населенія стала настолько значительна, что оно почувствовало себя въ состояніи вступить въ открытый бой. Самая сила эта развивалась исподо-

воль, издавна, съ самаго появленія города какъ укрѣпленнаго пункта.

Зачатки городскаго самоуправленія въ Западной Европѣ нельзя отнести дальше конца X или даже начала XI столѣтія; [1]) только съ этого времени едва замѣтно начинаетъ разыгрываться послѣдній актъ: горожане начинаютъ принимать участіе въ управленіи городомъ, которое впослѣдствіи совершенно переходитъ въ ихъ руки.

Чтоже представляетъ собою городъ до этого времени, до начала XI ст., въ чемъ коренятся причины, вызвавшія въ городскомъ населеніи тѣ стремленія, которыя проявляются въ немъ въ концѣ XI и началѣ XII столѣтія?

Уже говоря о теоріи романистовъ, я замѣтилъ, что въ исторіи развитія средневѣковаго города вопросъ о его возникновеніи, происхожденіи становится вопросомъ первостепенной важности. Только точно установивъ самый фактъ появленія города, какъ особаго центра общежитія; по возможности ясно опредѣливъ причины этого факта, можно будетъ уяснить себѣ самый ходъ развитія города: результатъ, къ которому пришелъ западно-европейскій городъ къ началу XIII стол., лежитъ въ зародышѣ въ населеніи города, въ состояніи послѣдняго въ самый моментъ образованія города, какъ укрѣпленнаго пункта.

Германскія племена варваровъ, полонивъ всю Европу, не оставили камня на камнѣ отъ городовъ-колоній, основанныхъ римлянами по Дунаю и Рейну; и осѣвъ разъ на всегда, послѣ великаго передвиженія, на опредѣленныхъ мѣстахъ, должны были сами положить начало городской жизни, которая появилась, какъ неизбѣжная ступень развитія общественной жизни всякаго народа, носящаго въ себѣ задатки цивилизаціи.

Карлъ Гегель въ одномъ мѣстѣ своего сочиненія объ итальянскихъ городахъ опредѣляетъ въ нѣсколькихъ словахъ въ одно и тоже время причины и моментъ возникновенія города. Самыми важными и рѣшительными факторами въ исторіи города являются по его мнѣнію слѣдующіе три факта: во первыхъ, обнесеніе извѣстнаго пункта стѣнами; во вторыхъ, особенности

---

[1]) *Maurer* (Staedte I. § 34) предполагаетъ существованіе городскаго самоуправленія въ X в. лишь вѣроятнымъ.

городской жизни и въ третьихъ, существованіе въ средѣ первоначальнаго населенія города общинъ свободныхъ людей [1]).

Дѣйствительно, эти три явленія и были повсюду факторами, положившими начало исторіи города. Первый моментъ въ этой исторіи — моментъ обнесенія опредѣленнаго пункта укрѣпленіями того или инаго рода. Насущная потребность въ укрѣпленныхъ убѣжищахъ проявляется у всякаго осѣдлаго народа съ того времени, какъ онъ только что перешелъ изъ кочеваго состоянія къ состоянію осѣдлому. Являются опредѣленные центры обнесенные рвами, земляными валами, стѣнами; сначала, быть можетъ, эти центры не служатъ даже мѣстомъ постояннаго пребыванія въ нихъ населенія: сюда сбѣгаются лишь жители деревень, подвергшихся нападенію непріятеля. Скоро эти пункты дѣлаются населенными центрами; количество такихъ укрѣпленныхъ мѣстъ постоянно увеличивается въ средѣ германскихъ племенъ, набѣги сѣверныхъ варваровъ и азіатскихъ ордъ вызываютъ постройку цѣлаго ряда укрѣпленій: Генрихъ Птицеловъ не мало строитъ такихъ укрѣпленій на юго-западныхъ границахъ своего государства, для охраны послѣдняго отъ набѣговъ Венгровъ; набѣги Норманновъ на Францію и Италію, кладутъ въ этихъ странахъ основаніе многимъ городамъ. [2]) Понятно, что безопасность этихъ укрѣпленныхъ мѣстъ привлекала къ нимъ населеніе. Однако не всегда стѣны и укрѣпленія вообще появлялись раньше самаго населенія; не всегда городъ образовывался въ силу только, если можно употребить такое выраженіе, военно-стратегическихъ соображеній.

Такое происхожденіе города имѣло мѣсто лишь въ первое время осѣдлости, во время земледѣльческаго состоянія народа. Съ тѣхъ поръ какъ, благодаря появленію торговли и промышленности, вырабатывается особый слой населенія, города основываются уже по инымъ, совершенно чуждымъ военному, соображеніямъ; этими соображеніями, мотивами основанія городовъ являются соображенія и мотивы экономическія, торгово-промышленныя: города основываются въ мѣстахъ удобныхъ для развитія торговли и промышленности;

---

[1]) *Hegel.* II. 88

[2]) *Aug. Thierry:* Ess. sur l'hist. du tiers état. 22—3; *Sim Sismondi:* 38 и 369; *Varnkœnig:* Hist. de Fl. I. 128 и II. 179—180.

торговопромышленное населеніе ютится около монастырей, куда стекаются толпы поклонниковъ; оно селится на мѣстахъ временныхъ торговъ—ярмарокъ; оно обосновывается у стѣнъ замковъ, на развалинахъ римскихъ колоній [1]); въ послѣдствіи города основывались путемъ болѣе искуственнымъ: имъ клали основаніе феодалы съ цѣлями чисто финансовыми, привлекая къ себѣ торгово-промышленное населеніе всякаго рода привиллегіями. [2])

Но и въ этомъ случаѣ укрѣпленія появляются немного позже самаго поселенія: мирное торгово-промышленное населеніе болѣе чѣмъ кто либо нуждается въ безопасности, а безопасность въ средніе вѣка можно было купить лишь самозащитой. Играя въ началѣ роль основателя города, какъ особаго населеннаго центра, въ послѣдствіи городскія укрѣпленія играли одну изъ важныхъ ролей въ основаніи города — государства, въ завоеваніи горожанами правъ самоуправленія.

Населеніе первоначальныхъ городовъ, городовъ земледѣльческой эпохи, было совершенно тождественно съ населеніемъ деревень, какъ по роду занятій, такъ, разумѣется, и по образу жизни. Общественныя потребности были еще слишкомъ не сложны, чтобы вызвать спеціальныя классы населенія ради ихъ удовлетворенія. Всякій удовлетворяетъ почти всѣмъ своимъ потребностямъ самъ, своими средствами. Нѣсколько большія, чѣмъ у остальныхъ классовъ потребности духовенства и дворянства удовлетворяются руками рабовъ. Главное почти исключительное занятіе всего населенія, какъ сельскаго, такъ и городскаго—земледѣліе [3]). Города были тѣже деревни, только обнесенные рвами, валами и другими укрѣпленіями [4]), почему и населеніе получило названіе бюргеровъ, только потому, что жило въ Бургѣ, urbs или civitas [5]). Самая организація городскаго населенія въ первое время покоилась на тѣхъ же началахъ

---

[1]) *Maurer:* Staedte I. 48. *Varnkoenig:* Hist. de la Flandre I. 118.

[2]) *Maurer.* Staedte I. 70.

[3]) *Arnold.* I. 11. Въ Вормсѣ, Майнцѣ и Трирѣ въ VIII в. въ стѣнахъ самаго города лежали Aecker и виноградники „земледѣліе было главнымъ занятіемъ жителей этихъ городовъ", говоритъ авторъ.

[4]) *Maurer:* Staedte I. 50 и 103: „какъ только укрѣпленное мѣсто лишилось своихъ укрѣпленій, оно обращалось въ деревню.

[5]) Ibid. 131.

совмѣстнаго сожительства, началахъ владѣнія поземельной собственностью. О личномъ союзѣ, личной связи въ это время еще не можетъ быть и рѣчи; о ней, какъ основѣ городскаго устройства, можно говорить лишь послѣ побѣды цеховъ.

Иначе и быть не могло: возникновеніе городовъ, ихъ развитіе совпадаютъ со временемъ возникновенія и развитія феодализма, съ эпохой, когда всѣ отношенія опредѣлялись поземельной собственностью, распредѣленной почти исключительно между королемъ и феодалами. Свободный человѣкъ могъ поселиться на землѣ извѣстнаго владѣльца только на опредѣленныхъ условіяхъ, если и необращавшихъ его окончательно въ несвободнаго, то во всякомъ случаѣ въ человѣка, въ высшей степени зависящаго отъ владѣльца земли и свободное городское населеніе не ушло отъ этого положенія по отношенію къ королю или его вассаламъ; положеніе огромнаго большинства этого населенія фактически и юридически мало чѣмъ отличались отъ положенія рабовъ [1]). Населеніе города за этотъ періодъ не представляетъ еще, какъ въ исходѣ борьбы, одной общины, какъ совокупности всего населенія, городъ еще не былъ юридическимъ лицомъ; а поэтому было городское населеніе, городскіе обыватели, горожане въ этомъ смыслѣ, но не было еще единой городской корпораціи. Это городское населеніе представляло собою совокупность нѣсколькихъ, самыхъ различныхъ, общинъ [2]), не имѣвшихъ никакой юридической связи между собой. Эти общины или состояли изъ крѣпостныхъ, были владѣльческими общинами, или они были общинами свободныхъ людей, жившихъ на своихъ собственныхъ участкахъ земли или на владѣльческихъ. Эти послѣднія, свободныя общины и носили въ себѣ зародышъ будущаго развитія городскаго населенія не только до степени автономической общины въ смыслѣ земской единицы, но даже политически самостоятельнаго организма, обладающаго верховными правами; однако свободныя общины едва ли когда либо были исключительнымъ населеніемъ города [3]);

---

[1]) *Schaeffner:* II. 528; *Гизо* Истор. цив. въ Европѣ 117. *Varnkoenig* und *Stein:* Franz. Rechts-Staatsg. I. 145—146.

[2]) *Otto Gierke:* I. 255.

[3]) Впрочемъ *Maurer*, производя города исключительно изъ деревень, принимаетъ, что первые подобно послѣднимъ, дѣлились на свободные,

но съ другой стороны, едва ли существовалъ городъ, населеніе котораго составляли бы только одни несвободные: рабы и колоны.

Въ первый періодъ развитія феодальной системы, когда вассалы еще не обратились въ наслѣдственныхъ, совершенно независимыхъ отъ короля, владѣльцевъ своихъ феодаловъ, когда королевская власть еще пользовалась правами и прерогативами верховной власти, когда страна управлялась ея именемъ, ея представителями и чиновниками, городское населеніе еще не выдѣлялось въ административномъ отношеніи, находясь въ одинаковой зависимости съ сельскимъ отъ представителей верховной власти въ опредѣленномъ округѣ. Самый городъ въ это время не составлялъ еще особаго, административно-политическаго тѣла; онъ входилъ еще въ составъ опредѣленной административной области—графства, сотни, составляя подраздѣленіе этой области или вообще часть ея, не всегда самостоятельную. Графъ, представитель верховной власти въ графствѣ, былъ вмѣстѣ представитель ея и въ городѣ; графъ управлялъ отдѣльными частями графства, а вмѣстѣ и городомъ, чрезъ посредство нисшихъ чиновниковъ, назначаемыхъ королемъ или избираемыхъ самимъ населе-

---

владѣльческіе и смѣшанные. Къ первымъ онъ относитъ немногіе города, неподчиненные никакому землевладѣльцу и населенные исключительно свободными горожанами; къ нимъ онъ относитъ Кёльнъ и города, основанные auf freiem Reichsboden, а также и такъ называемые landesherrliche Staedte, къ которымъ относятся и епископскіе; ко вторымъ, владѣльческимъ, онъ относитъ города, самые многочисленные, происшедшіе изъ владѣльческихъ деревень; населеніе этихъ городовъ исключительно несвободное; къ городамъ третьяго рода принадлежатъ, согласно теоріи, тѣ, которые основаны или на владѣльческихъ, или на свободныхъ земляхъ и населеніе которыхъ состоитъ, какъ изъ свободныхъ общинъ, такъ и изъ крѣпостныхъ. 71—193.

Мнѣ кажется, что провести это дѣленіе абсолютно—болѣе чѣмъ трудно; не смотря на всю фактичность Маурера и въ этомъ вопросѣ, какъ во всѣхъ другихъ, дѣленіе, имъ предложенное едва ли можетъ быть принято. Наконецъ, оно едва ли и особенно важно: основное положеніе, что зародышъ свободнаго городскаго устройства въ свободныхъ общинахъ, остается непоколебленнымъ; всетаки, какъ выражается *Ot. Gierke*. не свободное населеніе ассимилировалось въ крѣпостное, а наоборотъ; и если гдѣ городское устройство возникло дѣйствительно изъ крѣпостныхъ общинъ, то всетаки подъ непосредственнымъ вліяніемъ свободныхъ. *Ot. Gierke*. I. 251—252.

ніемъ [1]). Такимъ образомъ, городъ, не выдѣляясь фактически, по составу и характеру населенія, не выдѣлялся и юридически изъ общей массы населенныхъ пунктовъ.

Такой порядокъ вещей держался лишь до распаденія Карловой монархіи и полнаго развитія феодальнаго строя, съ окончательнымъ установленіемъ котораго долженъ былъ рушиться. Эпоха распаденія Карловой монархіи, время неограниченнаго господства феодализма — самая мрачная эпоха въ исторіи Западной Европы; города подпадаютъ подъ власть феодаловъ, которые владѣютъ и управляютъ ими на правахъ частной собственности, по началамъ частнаго права: всѣ верховныя права надъ городскимъ населеніемъ переходятъ теперь въ руки феодала. Въ этотъ періодъ городъ постепенно выдѣляется изъ графства или сотни, перестаетъ быть ихъ составною частью въ административномъ смыслѣ и вырабатывается въ совершенно самостоятельное, особое цѣлое во внѣшнемъ, впрочемъ, чисто отношеніи. Постепенное развитіе такаго выдѣленія города лучше всего можно видѣть на исторіи развитія такъ называемыхъ иммунитетовъ, въ особенности въ епископскихъ городахъ, ранѣе другихъ выдѣлившихся въ такія самостоятельныя единицы.

Система иммунитетовъ есть ничто иное, какъ система выдѣленія опредѣленнаго района, опредѣленной территоріи, изъ подъ власти и вліянія, въ извѣстномъ отношеніи, королевскихъ чиновниковъ, общественныхъ властей; выдѣляемый участокъ или городъ передавался въ этомъ отношеніи въ вѣдѣніе феодала [2]). Въ первое время система иммунитетовъ служила въ рукахъ королевской власти средствомъ борьбы противъ крайняго развитія феодализма; въ ней королевская власть видѣла средство удержать нѣкоторые города, чрезъ посредство епископа или феодала, отъ обращенія ихъ въ частную собственность феодаловъ, быстро обращавшихся въ независимыхъ, наслѣдственныхъ владѣльцевъ феодовъ. Епископы съ одной стороны, стоятъ еще въ нѣкоторой зависимо-

---

[1]) *Rud. Gneist.* I. 104; *Gaupp:* § IV, 61. *Hegel:* I. 474, 486; II. 65; *Huellmann:* Staende. 484—485; *Aug. Thierry:* Essai sur l'hist. du tiers état. II. 117 — 118; *Ot. Gierke.* I. 253. Населеніе избирало при Карлѣ Великомъ общинныхъ судей, такъ называемыхъ Scabini. *Hegel.* II. 36—39; *Huellmann* Staedte. III. 285—292. *Béchard.* I. Liv I. Chap. VIII.

[2]) *Arnold.* I. 12.

сти отъ верховной власти; она пользуется значительнымъ вліяніемъ на ихъ назначеніе; съ другой стороны, епископы имѣютъ вліяніе на выборы короля (напр. въ Ломбардіи); и то и другое вмѣстѣ дѣлаетъ этихъ духовныхъ феодаловъ, въ глазахъ верховной власти, лицами въ высшей степени важными; она старается удержать ихъ на своей сторонѣ [1]), а чрезъ ихъ посредство и самые города. По своей сущности, иммунитетное состояніе вовсе не означало уничтоженіе всякой зависимости отъ королевской власти; землевладѣлецъ въ этомъ случаѣ замѣнялъ королевскаго чиновника, какъ посредникъ между населеніемъ города и верховной властью: онъ или его чиновники заступали мѣсто своихъ крѣпостныхъ, представляли ихъ, на королевскомъ судѣ, а свободныхъ жителей иммунитетнаго города доставляли въ этотъ судъ [2]); все-таки право иммунитета въ рукахъ епископа было первымъ шагомъ къ полному переходу верховныхъ правъ надъ городомъ въ его руки. Система иммунитетовъ, въ концѣ концовъ выродилась въ ту же феодальную систему: иммунитетъ постепенно теряетъ свой первоначальный характеръ, и епископъ мало по малу обращается въ верховнаго, независимаго владѣльца города, подобно остальнымъ феодаламъ. Получивъ права иммунитета, епископы постепенно получаютъ въ свое вѣдѣніе всю королевскую, частную поземельную собственность въ городѣ [3]), со всѣми слугами, министеріалами и крѣпостнымъ населеніемъ, находившимся при этой собственности; оставалось только получить власть надъ свободными общинами городскаго населенія; они достигаютъ и этого. Сначала получаютъ въ свое вѣдѣніе таможенныя, судебныя и другія пошлины съ этихъ общинъ, которыя такимъ образомъ, оставаясь свободными, несутъ повинности уже не въ пользу короля, а епископа. Скоро право чеканки монетъ переходитъ въ руки епископа. Пріобрѣтеніе всѣхъ этихъ правъ — второй, болѣе рѣшительный шагъ въ ходѣ развитія епископской власти; она не замедлила сдѣлать и третій — забрать въ свои руки верховную юрисдикцію надъ свободнымъ населеніемъ города, такъ что въ X ст., напр., въ Вормсѣ уже не до-

---

[1]) *Arnold.* I. 36; *Hegel.* II. 65—66.
[2]) *Bethmann-Hollweg:* 91 и *Arnold.* I. 15.
[3]) *Hegel.* II. 70; *Arnold.* I. 22–23.

пускается никакая другая власть, кромѣ власти епископа, въ лицѣ его фогта [1]). Верховная власть епископа надъ городомъ не обратила, однако, свободнаго населеніе послѣдняго въ крѣпостное: свободными общинами управлялъ особый отъ крѣпостныхъ епископскій фохтъ. Такимъ образомъ иммунитетныя права постепенно расширились до феодальныхъ; епископъ обратился въ такого же независимаго и сильнаго королевскаго вассала, какъ и всѣ остальные; онъ обладаетъ теперь всѣми верховными правами, перешедшими къ нему отъ графа [2]).

Въ X вѣкѣ всѣ города находятся въ одинаковомъ состояніи: все равно, были ли они королевскіе или владѣльческіе; тѣ и другіе одинаково подлежатъ своимъ владѣльцамъ на началахъ частнаго права. Полный переходъ верховныхъ правъ надъ городомъ въ руки епископа не былъ первымъ шагомъ къ освобожденію послѣдняго, какъ думаютъ Эйхорнъ [3]) и Ог. Тьерри [4]), по мнѣнію которыхъ власть епископа послужила дѣлу развитія городскаго самоуправленія тѣмъ, что о б ъ е д и н и л а населеніе города въ одно цѣлое, и что, сдѣлавшись суверенной, епископская власть, какъ выражается Ог. Тьерри, обратила самый городъ въ суверена. Мнѣніе это нуждается въ сильныхъ доводахъ, чтобы быть принятымъ; во первыхъ, епископская власть далеко не слила всѣхъ слоевъ населенія города въ одно цѣлое: такъ, свободныя и несвободныя общины оставались раздѣльными и теперь; онѣ подчинялись, хотя и назначаемымъ однимъ и тѣмъ же епископомъ, но тѣмъ не менѣе разнымъ судебнымъ чиновникамъ: несвободные подлежали юрисдикціи такъ называемаго монастырскаго фогта (Stiftvogt); свободные — городскаго (Stadtvogt) [5]); слѣдовательно, свободныя и несвободныя общины, не

---

[1]) *Arnold.* I. 33.

[2]) *Eichhorn:* Geschichte. II. 75. Не всѣ, однако, епископы достигли такого значенія; въ нѣкоторыхъ городахъ ихъ власть не ушла дальше власти, предоставлявшейся иммунитетами въ ихъ первоначальномъ значеніи; въ этихъ городахъ власть перешла въ руки графовъ. *Hegel.* II. 76—83; *Huellmann:* Staende. 322.

[3]) Zeitschr. fut geschichtl. Rechwissenschafts. I. 226—36.

[4]) Consid. sur. l'hist. de Fr. 15 2—153.

[5]) *Arnold.* I. 69; *Huellmann:* Staedte II. 315. *Его же* Staende 528. Однако, несмотря на это, Huellmann всетаки говоритъ, что городское

смотря на единство епископской власти, стояли въ сущности особнякомъ другъ отъ друга. Если же гдѣ такое сліяніе и произошло подъ властью епископа, то вовсе не въ пользу свободы, а исключительно во вредъ ей; городское свободное устройство развивалось никакъ не благодаря епископской власти, а скорѣе не смотря на нее, какъ выражается Гегель, на перекоръ ей, какъ это ясно видно изъ исторіи борьбы свободнаго городскаго населенія съ епископами; наконецъ, будь этотъ взглядъ вѣренъ, развитіе свободнаго городскаго устройства было бы въ такомъ случаѣ возможно лишь въ епископскихъ городахъ; и такимъ городамъ, какъ Гентъ и Брюгге суждено бы было только съ завистью смотрѣть на своихъ счастливыхъ сосѣдей; еслибы только они способны были дойти до сознанія преимущества этихъ сосѣдей. На самомъ же дѣлѣ мы этого не видимъ и Брюгге съ Гентомъ и безъ епископской власти пришли къ тѣмъ же, если еще не лучшимъ результатамъ, къ какимъ пришли и епископскіе города [1]).

Господство епископа надъ городомъ, какъ и господство всякаго вообще феодала, выдѣляло городъ и объединяло его лишь въ административномъ смыслѣ, придавъ ему только внѣшнее единство, какъ я уже замѣтилъ вскользь; единство, которое обратило городъ въ политико-административную единицу [2]), если можно такъ выразиться; о единствѣ населенія, объединеніи его въ одно цѣлое, не можетъ быть и рѣчи,—такое объединеніе настало несравненно позже.

Но не всегда въ этотъ періодъ городъ достигалъ и такого внѣшняго единства; не всегда и не всѣ города подчинялись власти лишь одного владѣльца — свѣтскаго или духовнаго; многіе города оказались въ еще болѣе тяжеломъ положеніи, въ положеніи объекта

управленіе возникло путемъ соединенія въ рукахъ епископа владѣльческой юрисдикціи съ верховной властью надъ свободными общинами.

[1]) *Aug. Thierry* въ тѣхъ же Conв. отчасти отказывается отъ только что приведеннаго взгляда, говоря, что феодальная власть епископовъ вызвала революцію. 158; а въ Lettres—XIII, 200—201—уже прямо высказываетъ мысль, что систематическая оппозиція даже мирной революціи въ городахъ велась только со стороны высшаго духовенства.

[2]) *Hegel.* II. 88.

власти двухъ и даже болѣе владѣльцевъ [1]). Чаще всего городъ дѣлился между епископомъ и графомъ.

Арнольдъ, въ своей исторіи нѣмецкихъ вольныхъ городовъ, опредѣляетъ характеръ власти епископа надъ городомъ эпитетомъ «отеческой», т. е. власти совершенно произвольной, предѣлы которой не опредѣлены никакимъ закономъ. Эпитетъ этотъ очень мѣтокъ и вѣренъ. Напр., въ Вормсѣ все несвободное населеніе города, въ составъ котораго входили какъ собственно епископскіе крѣпостные, такъ и бывшіе нѣкогда королевскими, составляло одно семейство св. Петра—«familia S. Petri» [2]), отцомъ котораго былъ епископъ; эта familia распадалась на отдѣльныя общины, союзы—societates, во главѣ которыхъ стояли епископскіе фогты [3]). Но вмѣстѣ съ этими несвободными общинами, въ составъ городскаго населенія, какъ я уже говорилъ, повсюду входилъ свободный элементъ, общины свободныхъ людей, которымъ Гегель придалъ такое значеніе, какъ одному изъ главныхъ моментовъ въ исторіи развитія средневѣковаго города; и эти общины не ушли изъ-подъ «отеческой» власти епископа, которая, однако, не смотря на всю свою силу, не успѣла эту категорію своихъ дѣтей ассимилировать въ первую. Свободныя общины не обратились окончательно въ крѣпостное состояніе и, какъ я уже не разъ указывалъ, подлежали даже особаго суду епископскаго фогта. Въ нѣкоторыхъ городахъ встрѣчаются даже шöффены, scabini, избираемые этими общинами изъ своей среды суды [4]). Однако эти свободныя общины обязывались въ теченіи нѣсколькихъ дней въ году исправлять опредѣленныя работы на епископа [5]). Тоже самое приблизительно представляли и города, состоявшіе въ рукахъ свѣтскихъ феодаловъ, по отношенію къ устройству и управленію.

---

[1]) *Amiens*, напр., принадлежалъ четверымъ principibus civitatis: 1) графу, 2) епископу, 3) кастелляну-намѣстнику короля и 4) викарію епископа. *Aug. Thierry:* Lettr. sur l'hist. de Fr. XIX, 274. *Смирновъ* 53—54.

[2]) I. 66—68.

[3]) *Bethm Hollweg:* 118.

[4]) *Hegel* утверждаетъ ихъ существованіе въ итальянскихъ городахъ до X вѣка. II. 102 и позже даже въ Кольнѣ, Магдебургѣ и др., Ibid. 419—422. Въ Амьенѣ viri authentici. *Смирновъ* 54.

[5]) *Hegel.* II. 95; *Arnold.* 70—71.

Таково было юридическое состояніе городскаго общества по отношенію къ владѣльцу въ эпоху крайняго развитія феодализма. Взглянемъ на фактическія отношенія къ этому обществу феодаловъ.

Авторитеты исторіи среднихъ вѣковъ описываютъ эти взаимныя отношенія и вообще состояніе города за этотъ періодъ самыми мрачными красками. Гизо въ своей исторіи развитія цивилизаціи въ Европѣ, опредѣливъ состояніе городскаго населенія между V и X столѣтіями какимъ то среднимъ состояніемъ между рабствомъ и свободой, прибавляетъ, что это населеніе было жертвой безпрерывныхъ притѣсненій, грабежей со стороны сильныхъ; что варварство, безурядица и постоянно возраставшія бѣдствія ускоряли запустѣніе городовъ; сами епископы, обратившись въ феодаловъ, говоритъ здѣсь же Гизо, пренебрегли своею муниципальною дѣятельностью; подъ этимъ вѣжливымъ «пренебрегли» историкъ предоставляетъ читателю разумѣть очень многое; словомъ, состояніе городовъ въ этотъ періодъ клонится все къ худшему и къ худшему [1]).

Стоитъ заглянуть въ превосходное описаніе Ог. Тьерри самой борьбы городовъ съ ихъ владѣльцами, и хаотическое состояніе ихъ наканунѣ этой борьбы, станетъ болѣе чѣмъ яснымъ. Это было состояніе полнаго безправія, время кулачнаго суда и расправы. Судъ, обратившись почти въ частное достояніе епископскихъ чиновниковъ, въ ихъ доходную статью, былъ ничѣмъ инымъ, какъ орудіемъ наживы въ рукахъ этихъ чиновниковъ: деньги—единственное средство оправданія въ это тяжелое время. Однимъ изъ документовъ, касающихся города Амьена, положеніе городскаго населенія за этотъ періодъ сравнивается съ положеніемъ Израильтянъ въ Египтѣ [2]). Горожане не могли найти управы на епископскихъ чиновниковъ у самихъ епископовъ; и эти духовные сановники вели себя не лучше своихъ чиновниковъ; часто назначенные изъ свѣтскихъ, еще не уходившихся людей, епископы оставались и въ санѣ пастырей тѣми же буйными, не знающими преградъ своимъ страстямъ, людьми, для которыхъ законъ не писанъ [3]).

---

[1]) Стр. 117.

[2]) *Смирновъ*. 54—55.

[3]) Въ началѣ XII в. назначенъ былъ въ Амьенъ епископомъ „искатель приключеній и фортуны“, референдарій Генриха I, короля англійскаго. Без-

Имѣя передъ глазами подобную картину состоянія городскаго общества въ эту эпоху, прежде всего приходишь къ убѣжденію, что городъ погибъ, погибло его торгово-промышленное населеніе въ самомъ зародышѣ; исчезли свободныя общины, слившись съ крѣпостными. Казалось бы дальнѣйшее развитіе невозможно: городъ можетъ быть спасенъ какимъ нибудь Deus ex machina, который возродилъ бы общество мгновенно. Городъ, однако, спасся, но спасся и возродился не благодаря такому Deus, а благодаря самому же городскому населенію, его энергіи и дѣятельности. Феодализмъ, не признававшій никакихъ другихъ общественныхъ отношеній, кромѣ вассальныхъ и рабскихъ, не могъ однако сломить, уничтожить свободныхъ городскихъ общинъ, входившихъ издавна въ составъ городскаго населенія; этихъ «остатковъ» того населенія, которое, по выраженію Лорана, составляло «тѣло націи». Эти то «остатки» и спасаютъ, городское общество отъ порабощенія; они то и являются тѣмъ элементомъ, который носилъ въ себѣ зародыши самоуправленія. К. Гегель справедливо придаетъ этому слою городскаго населенія такое громадное значеніе въ исторіи развитія города.

Укрѣпленное состояніе города, существованіе свободныхъ общинъ, вызываютъ новый факторъ въ исторіи развитія города; факторъ, названный, какъ мы видѣли, Гегелемъ, «особенностями городской жизни». Собственно говоря, начало развитія этихъ «особенностей» лежитъ уже въ самомъ фактѣ обнесенія деревни укрѣпленіями; ихъ дальнѣйшее развитіе—въ развитіи торговли и промышленности. Въ укрѣпленномъ мѣстѣ, бургѣ, все равно, на чьей землѣ онъ стоялъ, жили чиновники землевладѣльца, управлявшіе самымъ населеніемъ бурга, обязаннымъ защищать какъ самый бургъ, такъ и города; здѣсь же жили дворовые слуги и ремесленники [1]). Въ укрѣпленныхъ мѣстахъ поселяются короли, ихъ представители—графы; въ нихъ же основываютъ свои кафедры архіепископы и епископы. Они живутъ здѣсь въ своихъ замкахъ и дворцахъ, окруженные рабами, слугами, министеріалами и колонами. Въ составъ городскаго населенія посте-

---

чинства новаго епископа дошли до того, что онъ не задумался совершить убійство у алтаря. *Aug. Thierry:* Lettres sur l'hist. de Fr. XVI. 233—34. *Leber.* Hist. crit. du pouv. munic. 155.

[1]) *Maurer.* I. 470—471.

пенно вносятся и неземледѣльческіе элементы. Наличность высшихъ слоевъ администраціи духовной и свѣтской привлекаютъ вмѣстѣ съ защитой и безопасностью, доставляемыми городскими укрѣпленіями, массы населенія. Постепенно развиваются потребности, удовлетворить которыя домашними средствами уже невозможно; постепенно является необходимость въ классѣ людей, которые посвятили бы себя удовлетворенію этихъ потребностей. Города дѣлаются торговыми пунктами: въ нихъ открываются рынки и ярмарки, сначала временные, а потомъ и постоянные. Вырабатываются зачатки торгово-промышленнаго населенія, первыми представителями котораго являются евреи. Зародыши постепенно разростаются въ нѣчто почтенное.

Безпощадное развитіе феодализма не могло положить предѣла, не могло окончательно затормозить это развитіе торговли и промышленности и класса населенія ими занимающагося. Полагая всевозможныя преграды этому развитію, феодализмъ, въ тоже время, volens nolens, безсознательно, содѣйствовалъ ему. Потребности богатаго и празднаго феодала быстро ростутъ; нѣтъ уже болѣе возможности удовлетворять ихъ посредствомъ только рукъ раба; продуктовъ собственной страны становится недостаточно: вызывается усиленный обмѣнъ; торговыя операціи разростаются; ремесла развиваются, выходя изъ стѣнъ монастырей. Свободное городское населеніе обращается къ этимъ выгоднымъ занятіямъ. Торги и ярмарки разростаются; денежное хозяйство смѣняетъ естественное, первобытное; торговые обороты облегчаются; феодаламъ становится не выгодно содержать цѣлыя толпы крѣпостныхъ ремесленниковъ; эти послѣдніе постепенно освобождаются, входя въ составъ свободныхъ общинъ, образуя союзы ремесленниковъ, которые все ростутъ и ростутъ; занятіе тѣмъ или инымъ ремесломъ, хотя и не дѣлается почетнымъ, перестаетъ быть презираемымъ; населеніе города увеличивается.

Церковь, руководясь по преимуществу религіозно-нравственными цѣлями, феодалы и королевская власть—интересами финансовыми, личными, стараются, на сколько это возможно при феодальной безурядицѣ и безправіи, охранять и поощрять развитіе торговли и промышленности. Церковь стремилась къ этой цѣли, собственно косвеннымъ путемъ, пуская въ ходъ свое духовное оружіе—отлученіе;

она прибѣгаетъ къ этому оружію, чтобы призвать вѣрующихъ къ миру и согласію и если не прекратить безпрерывныхъ, страшныхъ войнъ, то по крайней мѣрѣ ограничить ихъ, лишить характера безпощадности, внезапности, установить хоть на нѣсколько дней міръ на землѣ. Церковь обращается уже не къ отдѣльнымъ лицамъ, а къ массамъ, ко всему населенію, взывая о раскаяніи и согласіи. Соборы XI вѣка сильно заняты вопросомъ о мирѣ, тишинѣ и порядкѣ [1]). Недостигнувъ цѣли этимъ путемъ, церковь обращается къ болѣе рѣшительному средству, знаменитому въ исторіи Среднихъ вѣковъ «миру божію»—Treuga Dei. Законъ «мира божія» запрещалъ въ извѣстные дни недѣли междоусобныя войны (съ вечера среды до утра понедѣльника) относя сюда и большіе праздники; но и этимъ однимъ «миръ божій» не ограничивался: имъ опредѣлялось, что извѣстныя лица должны пользоваться постояннымъ миромъ; къ этимъ лицамъ, кромѣ женщинъ и дѣтей, относились и купцы [2]). Какъ бы эти церковныя средства не были малодѣйствительны, все таки едва-ли можно лишать ихъ всякаго значенія.

Короли поощряли развитіе торговли и промышленности, старались ограждать купцовъ въ дорогѣ отъ опасностей нападенія, снабжая ихъ конвоемъ (Geleit); они принимали подъ свою защиту рынки; уничтожали на время торговыхъ дней такъ называемое Befehlungsrecht; сначала эта королевская защита распространялась лишь на королевскіе города (которыми короли владѣли на началахъ частной собственности), а потомъ и на всѣ [3]). Все это содѣйствуетъ свободѣ сношеній; этимъ правомъ сначала пользовались купцы, а потомъ оно постепенно сдѣлалось достояніемъ всего городскаго населенія [4]). Все это вмѣстѣ съ собственной живучестью, такъ сказать, торговли и промышленности, съ отвагой и энергіей

---

[1]) *Laurenl:* Hist. du dr. des gens. VII. 172. *Béchard* придаетъ огромное значеніе Treuga Dei и указываетъ на фактъ совпаденія соборовъ, устанавливающихъ la paix de Dieu, съ временемъ пзданія хартій городамъ. Dr. municip. au moyen age. I. 195.

[2]) *Laurent.* VI. 76 и прим. 3. Курсъ всеобщей Исторіи *Вебера*, II. 207 (изд. 2).

[3]) *Maurer:* I. 288—91, 333. *Mascher* das deutsche Gewerbewesen. 59.

[4]) *Maurer:* I. 322—23.

самихъ промышленниковъ, было причиной того, что торговля и промышленность не только не были убиты феодализмомъ, но еще сдѣлали значительный шагъ впередъ, сравнительно съ предшествовавшимъ періодомъ. Крестовые походы, развившіе новыя потребности, познакомившіе средневѣковое общество съ новыми продуктами, открывшіе новое поле дѣятельности торгово-промышленному сословію, имѣли громадное вліяніе на развитіе торгово-промышленнаго населенія средневѣковой Европы [1]), на развитіе города вообще. Города, лежавшіе при особенно благопріятныхъ условіяхъ относительно естественныхъ путей сообщенія — въ Ломбардіи, южной Франціи, Голландіи, по Рейну и Дунаю — достигаютъ замѣчательной степени богатства.

Такимъ образомъ постепенно развивалась новая сила, новый общественный элементъ, которому еще не было мѣста въ общественно-феодальной іерархіи и который долженъ былъ занять это мѣсто. Чувствуя свою силу, свое значеніе, свободное торгово-промышленное населеніе не могло оставаться въ тѣхъ отношеніяхъ къ владѣльцамъ-феодаламъ, въ которыхъ оно стояло до сихъ поръ; оно не могло болѣе уживаться съ феодальнымъ гнетомъ; оно должно было свергнуть этотъ гнетъ и войти «въ составъ феодальнаго общества», въ качествѣ самостоятельнаго, независимаго члена, занять въ этомъ обществѣ мѣсто, аналогичное мѣсту, занимаемому вассалами. Оно и не замедлило сдѣлать это, лишь только почувствовало себя въ достаточной степени сильнымъ.

Этимъ стремленіемъ богатаго городскаго населенія выйдти изъ состоянія зависимости, занять соотвѣтствующее мѣсто въ феодальной іерархіи и объясняется повсемѣстное движеніе городскаго населенія, его борьба съ феодалами; въ этомъ стремленіи и кроется причина освобожденія городовъ изъ подъ власти послѣднихъ. Въ этомъ стремленіи, вызванномъ несовмѣстимостью торгово-промышленнаго движенія съ феодальной зависимостью и лежитъ, мнѣ кажется, разгадка великаго движенія XI и XII ст. «зародыши свободы,

[1]) Въ этотъ смыслѣ крестовые походы значительно содѣйствовали движенію городовъ, ихъ возстанію противъ феодаловъ, какъ это признаютъ: *Laurent:* VII, 445. *Huellmann:* Steadte I. 62 и 138 (здѣсь онъ вычисляетъ массу товаровъ ввозимыхъ съ востока); *Его же* Staende 612. *Van Prâet:* sur l'orig. com. flamandes. 63.

торговли и независимости существовали повсюду; въ этомъ причина всеобщности революціи».

Пути, средства, которыми города осуществляли эти стремленія къ независимости, обусловливались многими, въ высшей степени разнообразными обстоятельствами; на ихъ характеръ съ одной стороны вліяли степень развитія торговли и промышленности города, степень силы и благосостоянія его населенія, съ другой—сила феодала, во власти котораго находился городъ. Этими двумя факторами, ихъ взаимнымъ соотношеніемъ обусловливались и степень свободы города и время его освобожденія. Города Италіи, Южной Франціи и порейнскіе были піонерами освобожденія.

Если причина движенія дѣйствительно лежала въ сознаніи торгово-промышленнымъ сословіемъ своей силы, своего значенія, если она—въ несовмѣстимости сильнаго сословія съ его подчиненнымъ, зависимымъ положеніемъ по отношенію къ феодальному владѣльцу города, то само собою становится понятнымъ, что если не единственными, то главными дѣятелями въ борьбѣ за свободное городское устройство и управленіе должны были явиться богатые и сильные классы торгово-промышленнаго населенія городовъ. Такъ это, какъ увидимъ дальше, и было на самомъ дѣлѣ.

Вопросъ о томъ, какую роль играли въ борьбѣ горожане, насколько ихъ роль была активна, какое участіе въ развитіи городскаго самоуправленія принимала королевская власть и феодалы; было ли свободное городское устройство результатомъ только значенія горожанъ какъ силы, или оно являлось въ значительной степени, какъ слѣдствіе добровольнаго октроированія городскихъ льготъ и привилегій со стороны верховной власти и феодаловъ; все это, мнѣ кажется, вопросы въ высокой степени важные въ исторіи западно-европейскаго города: громадная разница—добыто ли извѣстное политическое право сознательно, активно или же оно получено, благодаря октроированію, при совершенно пассивномъ, индифферентномъ отношеніи къ нему получавшаго. Будь западно-европейскій городской строй на самомъ дѣлѣ результатомъ октроированія и только его одного, онъ былъ бы, во-первыхъ, явленіемъ совершенно непонятнымъ, а во вторыхъ, онъ никогда не былъ бы тѣмъ, чѣмъ былъ на самомъ дѣлѣ и никогда не игралъ бы той роли, которую игралъ въ дѣйствительности.

Ог. Тьерри, излагая подробно исторію городовъ лишь сѣверной Франціи, видимо склоняется къ тому мнѣнію, что свободное городское устройство, основываясь на римскихъ и германскихъ началахъ, является исключительно результатомъ борьбы, революціи [1]); этотъ взглядъ, собственно говоря, ближе къ истинѣ, чѣмъ, напр., взглядъ Гизо, который различаетъ троякое происхожденіе городовъ или, какъ онъ выражается, буржуазіи, третьяго сословія; иными словами, онъ видитъ три рода причинъ возникновенія городскаго устройства — 1) римскій муниципальный режимъ, 2) уступки и привилегіи со стороны сеньоровъ, благодаря возрастающему богатству и вліянію городскаго населенія, 3) вооруженное возстаніе горожанъ [2]). Этимъ путемъ Гизо надѣется примирить всѣ мнѣнія и, кажется, напрасно надѣется. Мнѣ кажется, знаменитый историкъ смѣшиваетъ причины происхожденія городскаго устройства со средствами, которыя служили къ развитію этого устройства. Причина — одна, и онъ самъ ее опредѣляетъ здѣсь же, только лишая ее характера общности и обращая въ частную причину, это — influence de la richesse croissante, besoin que les seigneurs avaient de leur (горожанъ) services. Это то же самое, что я говорилъ о причинахъ городскаго движенія, лишь выраженное въ другой формѣ; то же самое «возрастающее значеніе богатства» лежитъ и въ основѣ третьей причины Гизо происхожденія городскаго устройства; только благодаря этому богатству, этой силѣ, значенію, горожане могли «вырвать,— какъ выражается историкъ,—значительную долю суверенитета у своихъ сеньоровъ».

Ог. Тьерри уже отказывается отъ своего односторонняго взгляда, основаннаго на томъ же смѣшеніи причины со средствомъ, въ своей Tableau de l'ancienne France municipale, гдѣ онъ, различая основаніе или «духъ» общинной революціи отъ «формъ» ея проявленія, говоритъ, что этотъ духъ, основаніе, fond, одинъ и тотъ же съ одного конца Франціи до другаго и есть ничто иное,

---

[1]) *Гизо* прямо и приписываетъ этотъ исключительный взглядъ Ог. Тьерри. Hist. de la civil. en France. IV. 199.

[2]) Hist. de la civil en France. IV. 208—209.

какъ «болѣе или менѣе горячее желаніе замѣнить власть феодаловъ избирательнымъ магистратомъ [1]).

Такимъ образомъ, оба великіе историка, выставляютъ въ сущности одну причину «возрожденія», какъ они выражаются, городовъ — силу и значеніе городскаго населенія, его стремленіе къ независимости.

При единствѣ причины, результаты достигались самыми разнообразными средствами. Въ выборѣ этихъ средствъ горожане руководились исключительно собственными интересами и пускали въ ходъ тѣ изъ нихъ, какія находили возможными и удобными въ данную минуту; они пользовались всѣмъ: и содѣйствіемъ королевской власти, и помощью феодаловъ—сосѣдей, какъ свѣтскихъ, такъ и духовныхъ; они прибѣгали къ возстанію, открытой борьбѣ, къ образованію союзовъ, часто прямо къ кошельку; послѣдній, въ качествѣ средства, игралъ чуть ли не первенствующую роль: онъ одинъ давалъ возможность заручаться союзомъ феодаловъ—сосѣдей, ускромнять пылъ своихъ владѣльцевъ, получать санкцію добытыхъ правъ отъ верховной власти; онъ одинъ, наконецъ, дѣлалъ возможнымъ долгую, упорную борьбу.

Руководясь въ выборѣ союзниковъ лишь собственными, личными интересами, горожане никогда не держались ни одного изъ нихъ постоянно, систематически. Очень часто въ борьбѣ съ феодаломъ, владѣльцемъ города, жители послѣдняго обращались за помощью къ феодалу же [2]); при томъ каждый городъ имѣетъ въ виду лишь свои, такъ сказать, частно-городскіе интересы; интересы, общіе всѣмъ городамъ, городскому населенію цѣлаго государства, какъ третьему сословію, еще не существуютъ. Вотъ почему мы часто видимъ, что въ борьбѣ даннаго города съ своимъ феодальнымъ владѣльцемъ, помощникомъ, союзникомъ послѣдняго является сосѣдній городъ, такъ напр., германскіе города, принимая участіе въ борьбѣ претендентовъ на императорскій престолъ, раздѣляются между этими претендентами: одни становятся на сторону

---

[1]) Essai sur l'hist. du tiers état. II. 34—35.

[2]) Такъ жители Laons'a обращаются къ сеньору de Marle. *Aug. Thierry:* Let. sur l'hist. de Fr. XVII. 249. тоже дѣлаетъ Стразбургъ въ борьбѣ со своимъ епископомъ. *Arnold.* I 341.

одного, другіе другаго [1]); тѣми же исключительными интересами руководились по отношенію къ городскому движенію, какъ верховная власть, такъ и феодалы; послѣдніе не подозрѣвали въ этомъ движеніи общей для себя опасности и не съумѣли отнестись къ нему единодушно; это обстоятельство было однимъ изъ самыхъ благопріятныхъ условій для городовъ.

Тѣ же интересы, та же политика руководила горожанами въ ихъ отношеніи къ великой борьбѣ свѣтской и духовной властей; въ этой борьбѣ городъ зорко блюлъ лишь свои интересы, стремился къ своимъ цѣлямъ, становясь то на сторону императора, то на сторону папъ, смотря по тому, изъ содѣйствія которой сторонѣ можно было надѣяться извлечь больше выгодъ; города не упускали случая извлечь пользу и изъ борьбы претендентовъ на императорскую корону; они помогаютъ тому, на чью побѣду надѣются; часто мы видимъ, что они изощряются извлекать пользу даже изъ обѣихъ партій [2]); получая льготы и привилегіи отъ той и другой.

Едва ли возможно доказать, что верховная власть въ своихъ отношеніяхъ къ городамъ и наоборотъ, города въ отношеніи къ верховной власти руководились общими политическими соображеніями; что города стремились поддерживать верховную власть въ ея борьбѣ съ феодалами именно съ цѣлью усилить верховную власть; что верховная власть, наоборотъ, поддерживаетъ города въ ихъ стремленіяхъ, руководясь общею политическою цѣлью—усилиться и стать выше всякихъ частныхъ интересовъ. Едва-ли, говорю, все это возможно доказать въ виду тѣхъ историческихъ фактовъ, которые у насъ передъ глазами. Мы видѣли, чѣмъ руководились, напр., германскіе города, принимая участіе въ борьбѣ императорской власти съ папской, въ борьбѣ императоровъ съ феодалами. Тѣмъ же самымъ руководилась и верховная власть въ своей политикѣ по отношенію къ городамъ. Верховная власть не имѣетъ въ виду

---

[1]) Въ борьбѣ Филиппа Гогенштауфена съ Оттономъ IV, одни города на сторонѣ Филиппа, другіе—Оттона IV.

[2]) Стразбургъ въ 1223 году заключаетъ союзъ съ епископомъ и Генрихомъ, королемъ римскимъ, сыномъ императора Фридриха II, противъ послѣдняго; въ 1236 г. городъ на сторонѣ Фридриха II, и получаетъ отъ него привилегіи. При избраніи Генриха Распэ городъ опять отпадаетъ отъ Фридриха II, *Arnold*. I. 332.

исключительно политическую цѣль—усилить города, поставить ихъ на свою сторону и съ ними вмѣстѣ начать борьбу съ феодалами; она вовсе не стремится къ этой цѣли систематически, и, руководясь чисто личными цѣлями, стоитъ въ борьбѣ городовъ съ феодалами то на той, то на другой сторонѣ [1]).

Стоитъ ближе вглядѣться въ отношенія, напр., французскихъ королей къ городскому движенію, чтобы согласиться съ Шеффнеромъ, по мнѣнію котораго короли играли въ борьбѣ городовъ роль простыхъ барышниковъ (*Schacherer*) [2]), руководившихся почти исключительно одними денежными интересами; короли становятся на ту или другую сторону, побуждаемые лишь соображеніемъ, которая изъ сторонъ даетъ бо́льшую сумму; они продаютъ свое участіе въ борьбѣ на вѣсъ золота [3]); не разъ случалось, что взявъ съ одной стороны, короли брали и съ другой [4]). Утверждать противное, приписывать коронѣ ясно сознанную, послѣдовательную политику по отношенію къ городамъ, значитъ не только отрицать историческіе факты, но и навязывать королямъ и императорамъ XII вѣка политическіе цѣли и планы, понятные намъ, но совершенно чуждые имъ [5]).

---

[1]) Въ борьбѣ Майнца съ епископомъ въ 1154 г. императоръ — противъ горожанъ. *Arnold.* I. 231; къ Вормсу, поддерживавшему Генриха IV въ его борьбѣ съ Григоріемъ VII, на оборотъ, императоры относятся въ высшей степени покровительственно.

[2]) Geschichte der Rechtsverfasung Frankreichs. II. 512.

[3]) *Aug. Thierry.* Lettres sur l'hist. de Fr. XIII. 197.

[4]) Ibid. XVI. 238—40. Лаонскіе депутаты, одаривъ богатыми подарками Людовика VI, получили отъ него санкцію общинной хартіи; проходитъ нѣсколько лѣтъ и Людовикъ уничтожаетъ свою санкцію, получивъ на этотъ разъ отъ епископа гораздо большую сумму, чѣмъ отъ городскихъ депутатовъ.

[5]) Этотъ же взглядъ высказываетъ и *Грановскій.* Собр. Соч. I 324—325 (Аббатъ Сугерій). Противоположный взглядъ поддерживается монархистами, съ легкой руки хартіи 1814 года, по словамъ которой „les communes ont dû leur affranchissement à Louis le Gros la confirmation et l'extension de leurs droits à S. Louis et à Philippe le Bel". *Brequigny*—одинъ изъ самыхъ старыхъ изслѣдователей исторіи городовъ, смотря на городское устройство съ чисто юридической точки зрѣнія, придаетъ огромное значеніе санкціи хартій королевской властью; по его мнѣнію говорить объ общинномъ городскомъ устройствѣ можно лишь съ момента санкціи его королевской

Въ тѣхъ случаяхъ, когда королевская власть вмѣшивалась въ борьбу городовъ съ феодалами, становясь на сторону первыхъ, она очень рѣдко оказывала городамъ реальную помощь—войскомъ или деньгами; эти случаи были только счастливымъ исключеніемъ; въ огромномъ же большинствѣ случаевъ дѣло ограничивалось простой санкціей хартіи, выработанной горожанами и признанной феодалами, приложеніемъ къ ней королевской печати [1]).

Я уже замѣтилъ выше, что капиталъ играетъ громадную роль въ исторіи города; при помощи его горожане не только покупали союзниковъ и санкцію верховной власти, но даже прямо безъ всякой борьбы пріобрѣтали, путемъ купли, право самоуправленія; такъ, напр,, магдебургцы купили у своего епископа въ концѣ XIII в. должности бургграфа и шультгейсса, и первую уничтожили вовсе, а вторую сдѣлали избирательною [2]). Ту же роль, хотя и менѣе прямымъ, непосредственнымъ путемъ, играетъ капиталъ и въ тѣхъ случаяхъ, когда владѣлецъ города, повидимому добровольно, выдаетъ принадлежащему ему городу опредѣленныя льготы и привилегіи. Такихъ добровольно изданныхъ владѣльцами хартій и привилегій не мало, особенно во Фландріи; вѣроятно эта-

---

властью. (*Aug. Thierry:* Cons. sur l'hist. de Fr. 75). Мнѣніе Брекиньи принимаетъ и *de Bast* (Les inst. des com. dans la Belgique); такое же важное, первенствующее значеніе въ дѣлѣ развитія городскаго устройства придаетъ королевской санкціи и *Leber*, по мнѣнію котораго еще до развитія феодализма, римскія муниципальныя учрежденія (мы видѣли, что онъ романистъ) были измѣнены au profit ou dans l'intéret du gouvernement royal (Hist. crit du dr. mun. 48) и что Франція реставраціей этихъ учрежденій, придушенныхъ феодализмомъ, обязана королевской власти, въ лицѣ Людовика VI, qui les a restituées aut villes qui les avaient perdues (Ibid. 153). Въ Германіи основателемъ городскаго самоуправленія считаютъ еще Генриха Птицелова. Опроверженіе этого взгляда—у *Laurent*, VII. 505—509. Изъ новѣйшихъ изслѣдователей держится этого взгляда *Béchard*, который приписываетъ „могущественное значеніе инициативѣ королей въ дѣлѣ развитія такъ называем. institution de paix, т. е. общинныхъ учрежденій, и находитъ, что самое происхожденіе и характеръ городской общины XII и XIII вѣка — существенно монархическій. Dr. municip au moyen. âge. I. 195, 218—19.

[1]) *Aug. Thierry:* Let. sur l'hist. de Fr. XIII. 195. *Van. Praet* sur l'orig de com. flam. 6.

[2]) *Hegel:* II. 422.

то многочисленность и была причиной, что Гизо видитъ въ этихъ хартіяхъ самостоятельный источникъ городской свободы. Какъ объяснить эту, плохо вяжущуюся съ интересами феодаловъ и королевской власти, политику добровольнаго согласія на городскія права и привилегіи, какимъ образомъ согласить эту политику съ политикой большинства феодаловъ; почему въ однихъ случаяхъ дается добровольно, почти тоже, что въ другихъ получается путемъ возстаній, кровопролитія? Эти льготы и привилегіи лишь юридически, по формѣ, были добровольными; по сущности же своей и они являлись, если не результатомъ насилія, то результатомъ силы, богатства городовъ, получавшихъ ихъ. Феодалы и короли, соглашавшіеся на выдачу льготъ безъ войны и насилія, соглашались на это волей-неволей, побуждаемые той же силой, которая, не согласись они на эти привилегіи, «вырвала» бы ихъ съ оружіемъ въ рукахъ. Феодалы этимъ путемъ лишь избѣгали враждебныхъ столкновеній—не больше. Основывая города на своей землѣ, феодалы уже сразу обѣщали всякаго рода льготы и привилегіи будущему населенію ихъ, имѣя при этомъ одну цѣль—привлечь населеніе и заручиться его расположеніемъ, какъ силы, которая можетъ принести не мало и финансовыхъ выгодъ.

До роли и значенія политической силы поднялось не все городское населеніе вдругъ; до этого значенія постепенно поднимались лишь отдѣльные слои его, а потому и политическія права, права участія въ самоуправленіи города не сразу сдѣлались достояніемъ всего населенія города. Въ этомъ отношеніи въ исторіи западно-европейскаго города необходимо различать два періода: первый—отъ начала движенія до конца XIII и начала XIV в.; второй—отъ конца XIII до паденія городовъ, какъ политическихъ организмовъ, пользовавшихся верховными правами. Первый періодъ есть періодъ господства такъ называемыхъ древнихъ родовъ (alte Geschlechter), значеніе и сила которыхъ покоились на началахъ поземельной собственности; второй – періодъ господства цеховъ, политическая сила которыхъ лежала въ движимой собственности, въ капиталѣ. Первый походъ противъ феодаловъ открываютъ члены старыхъ, исконныхъ свободныхъ общинъ, члены древнихъ родовъ. Эти роды, благодаря поземельной собственности и оптовой торговлѣ, раньше всѣхъ другихъ достигаютъ такой степени благосостоянія, стоя на которой, они

могли уже вести образъ жизни, подобный феодаламъ. Они, поэтому, прежде другихъ сознали свое значеніе, прежде другихъ нашли феодальный гнетъ невыносимымъ для себя. Въ то время, какъ массы мелкаго торгово-промышленнаго люда, не смотря на свою количественную силу, оставались еще въ безправномъ состояніи, богатые, знатные роды горожанъ, опираясь на эти самыя массы, при ихъ вооруженномъ содѣйствіи, добиваются сначала участія въ городскомъ управленіи, а впослѣдствіи совершенно забираютъ его въ свои руки. Еще до начала открытаго возстанія, феодальные владѣльцы, сознавая силу этихъ родовъ, приглашали нѣкоторыхъ членовъ ихъ на свой собственый совѣтъ, составлявшійся обыкновенно изъ министеріаловъ [1]). Участіе въ городскомъ управленіи, какъ первоначальный результатъ движенія, было исключительнымъ достояніемъ родовъ; и гражданами въ смыслѣ полноправныхъ, считались лишь члены этихъ родовъ [2]). Съ постепеннымъ развитіемъ торговли и промышленности, слагается новый общественный элементъ, новая сила—цехи. Какъ только эта сила сознала свое значеніе, она не могла уже относиться спокойно къ своему политическому безправію; она начинаетъ заявлять о себѣ, требовать участія въ городскомъ управленіи. Роды, отживая свой вѣкъ, не хотятъ упускать власть изъ своихъ рукъ: начинается упорная, кровавая борьба съ ними цеховъ; побѣда остается за послѣдними; городское управленіе переходитъ въ руки цеховъ.

Я уже замѣтилъ, что по естественному ходу дѣлъ первыми въ дѣлѣ борьбы должны были выступить тѣ города, въ которыхъ всѣ условія сложились благопріятнѣе, чѣмъ въ другихъ, которые достигаютъ большей степени благосостоянія, при томъ, ранѣе другихъ. Такими городами являются города сѣверной Италіи.

---

[1]) *Arnold:* II. 73—74.

[2]) *Arnold:* I. 176 и 245; *Otto Gierke:* I. 258; *Hegel:* II. 143—145.

ГЛАВА Ш.

Развитіе городовъ въ Италіи.

Такіе города, какъ Генуя, Венеція, лежащіе у береговъ моря, представлявшаго собою въ началѣ Среднихъ вѣковъ единственный естественный торговый путь для сношеній съ неевропейскими народами, очень рано достигли высокой степени благосостоянія; они долгое время были главными, если не единственными рынками, на которые привозились всѣ восточные товары, и откуда эти товары расходились по всей западной Европѣ. Торгово-промышленное населеніе этихъ городовъ быстро развивается; является торгово-промышленная аристократія. Къ этому присоединяются въ высшей степени выгодныя политическія условія, которыми городская аристократія и не замедлила воспользоваться, чтобы захватить въ свои руки власть феодаловъ; города обращаются въ города-государства.

По распаденіи Карловой монархіи, Ломбардія представляетъ собою арену кровопролитныхъ войнъ между ея владѣтельными князьями, которые изъ вассаловъ императора обращаются въ независимыхъ владѣльцевъ. Эти владѣтельные князья ведутъ свои безпощадныя войны за императорскую корону; города, уже достигшіе извѣстной степени силы, играютъ не послѣднюю роль въ этихъ войнахъ; ихъ помощью дорожатъ князья. Занятые враждой, ослѣпленные блескомъ императорской короны, князья забываютъ о городахъ; они предоставляютъ ихъ самимъ себѣ: верховная власть въ городахъ постепенно переходитъ къ епископамъ почти повсюду въ Италіи [1]): они оказываются въ полной зависимости отъ этихъ духовныхъ феодаловъ. Однако, власть епископа не исключала совершенно участія населенія въ управленіи: scabini, избираемые населеніемъ города, встрѣчаются и въ этотъ періодъ и при томъ съ измѣнившимся значеніемъ: получивъ имя judices, они получаютъ вмѣстѣ съ тѣмъ, кажется, и административный характеръ [2]). Населеніе городовъ, между тѣмъ, не смотря на безпрерывныя вой-

[1]) *Bethm. Hollweg:* 98—109.

[2]) *Hegel.* II. 102: Scabini города Capo d'Istria участвуютъ въ заклю-

ны, или даже благодаря имъ, увеличивается; только въ нихъ, обнесенныхъ стѣнами и укрѣпленіями, можно было найти убѣжище и бо́льшую или меньшую безопасность. Нашествіе арабовъ и венгровъ въ IX и X в. послужили косвеннымъ образомъ къ развитію городскаго самоуправленія: «предоставленные самимъ себѣ, города построили стѣны и укрѣпленія, составили собственную милицію» [1]): въ городахъ укрываются отъ общей безурядицы и многіе ленные владѣльцы, изъ которыхъ и образуется потомъ высшій слой населенія, городская поземельная аристократія [2]). Населеніе городовъ Ломбардіи за это время—до завоеванія ея Оттономъ—распадалось на слѣдующія группы: во-первыхъ—milites—самые богатые и значительные свободные горожане, ленные поземельные собственники; они несли воинскую повинность натурою и дѣлились на capitanéi, вассаловъ перваго разряда и valvassores, вассаловъ втораго разряда (arrières vassaux). Это были благородные, классъ полноправныхъ гражданъ; остальное населеніе отправляло денежную воинскую повинность и, находясь въ зависимомъ состояніи, не владѣло ленной поземельной собственностью, это—populus, plebeji [3]), вошедшіе впослѣдствіи въ составъ цеховъ.

Въ такомъ состояніи застало Ломбардскіе города во второй половинѣ X вѣка завоеваніе Оттона I.

Завоеваніе это, по крайней мѣрѣ въ первое время, едва ли не было полезно для городовъ Ломбардіи: безпрерывныя войны владѣтельныхъ князей за императорскую корону прекратились—настало время большей или меньшей безопасности; торговыя сношенія могли производиться съ меньшимъ рискомъ. Сторонники ученія о значеніи верховной власти какъ причины развитія городовъ придаютъ факту завоеванія Италіи Оттономъ гораздо большее значеніе; по ихъ мнѣнію Оттонъ I не только помогъ дальнѣйшему развитію городовъ косвенно, возстановивъ въ извѣстной мѣрѣ миръ и общественную безопасность, но и содѣйствовалъ ему прямо, непосредственно, своими

ченіи мира между этимъ городомъ и Венеціей. *Sim. Sismondi:* Hist. des républiques italiennes. I. 371.

[1]) *Sismondi:* I. 38.

[2]) Фактъ существованія въ городѣ класса ленныхъ владѣльцевъ—отличительная черта итальянскихъ городовъ.

[3]) *Hegel.* II. 143—46; *Bethm. Hollweg.* 132—37.

постановленіями, касающимися городовъ. Оттонъ I, по мнѣнію Савиньи, обратилъ городъ въ одно цѣлое, причемъ онъ имѣлъ въ виду чисто политическія цѣли—сломить могущество сильныхъ владѣтельныхъ князей [1]). Кромѣ тѣхъ соображеній, которыя я уже привелъ противъ такого взгляда на дѣло вообще, въ данномъ случаѣ въ частности можно замѣтить, что Оттону I навязывается очень недальновидная политика — заботы объ ослабленіи того, что уже само собою, въ силу естественнаго порядка вещей, ослабѣло и поддержки того, что было уже сильно само по себѣ, что грозило если не завоевателю, то его преемникамъ; гораздо понятнѣе и цѣлесообразнѣе политика императора Конрада II, который, относясь враждебно къ городамъ [2]), поддерживалъ противъ нихъ епископовъ.

Несмотря на мнимыя политическія права и привилегіи, дарованныя Оттонами, города, едва успѣло пройти пятьдесятъ лѣтъ, возстаютъ противъ благодѣтельствовавшихъ имъ императоровъ. Павія подаетъ примѣръ: этотъ городъ запираетъ свои ворота передъ императоромъ Конрадомъ, и не выпускаетъ его за стѣны. Прошло десять лѣтъ—возсталъ Миланъ съ епископомъ во главѣ: привилегіи императоровъ не удерживаютъ, стало быть, города на ихъ сторонѣ. Возгорѣвшаяся борьба между папской и императорской властями, въ лицѣ Григорія VII и Генриха IV служитъ въ высшей степени благопріятнымъ политическимъ условіемъ для городовъ: не становясь рѣшительно ни на ту, ни на другую сторону, города поддерживаютъ въ данное время обыкновенно ту изъ нихъ, которая сильнѣе, имѣетъ больше шансовъ на выигрышъ и отъ которой, слѣдовательно, союзникъ можетъ ждать бо̀льшихъ выгодъ

---

[1]) Gesch. des roem. Rechts. I. 420—421 и III. 128 — 129; опровергаютъ эти мнѣнія—*Hegel.* II. 91, прим. 3 и *Bethm. Hollweg*—137; послѣдній замѣчаетъ по поводу объединенія города въ одну общину: es ist nirgends bezeugt und scheint mir ganz gegen die Analogie der mittelalterlichen Rechtsentwickelung.

[2]) *Hegel.* II. 139 и 140. Города получали при Оттонахъ и послѣ нихъ привилегіи; но эти привилегіи едвали имѣли какое нибудь значеніе (развѣ очень отдаленное) собственно для развитія городскаго устройства „они ничего не измѣнили въ общемъ политическомъ положеніи горожанъ“ замѣчаетъ Бетманъ Гольвегъ „сообщая имъ лишь личныя льготы“. 128 и прим. 2; 129—131.

для себя. Вотъ почему въ началѣ борьбы Генриха IV съ Григоріемъ VII города—на сторонѣ могущественнаго Гильдебранда, а не болѣе какъ черезъ нѣсколько лѣтъ, когда счастіе видимо стало на сторону Генриха IV, многіе изъ городовъ Ломбардіи перешли на сторону послѣдняго, за что и получили отъ него цѣлый рядъ льготныхъ грамотъ [1]). Епископы въ періодъ этой борьбы дѣйствуютъ согласно съ горожанами: интересы тѣхъ и другихъ совпадаютъ; епископы, не желая терять своего значенія и политической независимости, стоятъ не только противъ императоровъ, но и противъ папъ; они надѣялись удержать свою власть надъ городами, и жестоко ошиблись. Горожане совершенно ясно сознавали въ періодъ этой борьбы свое значеніе, свою силу: они шли во главѣ движенія, епископы слѣдовали за ними.

Въ борьбѣ съ Гогенштауфенами, принявшей всеобщій безпощадный характеръ, города Италіи выступаютъ уже несравненно болѣе сильными, чѣмъ они были доселѣ; торговля и промышленность, благодаря крестовымъ походамъ, сильно поднялись въ ломбардскихъ городахъ; ихъ экономическое значеніе возросло въ сильной степени. Мы видѣли, какъ держались города въ предшествовавшей борьбѣ, изъ которой вышли побѣдителями. Въ этой новой, гигантской борьбѣ, въ борьбѣ на смерть, города стоятъ на сторонѣ папъ: ихъ интересы и цѣли совпадаютъ; и города, и папы стремятся къ одному и тому же—сломить власть императора, и города, и папа боролись за регаліи этой верховной власти, хотя каждый со своей точки зрѣнія [2]). Города были въ XII в. уже настолько сильны всѣ вмѣстѣ и каждый въ отдѣльности, что, не смотря на всѣ неудачи начала войны, они не были сломлены навсегда; ихъ не могли сломить постановленія ронкальскаго съѣзда; разрушенный въ 1162 году почти до основанія, Миланъ, спустя немного лѣтъ, достигаетъ своего прошлаго благосостоянія и значенія. Города дождались Леньяно, добились Констанскаго мира, по смыслу котораго они являются совершенно независимыми городами—государствами, къ которымъ перешли всѣ верховныя права; въ ру-

---

[1]) *Hegel.* II. 133.

[2]) Былъ моментъ, когда папа и императоръ дѣйствовали, наоборотъ, противъ города. Арнольдъ Брешіанскій жертва такого союза.

кахъ императора остается лишь фиктивный надзоръ надъ ними. Въ чьихъ же рукахъ, въ рукахъ какого слоя городскаго населенія оказались эти верховныя права, политическая власть города; или быть можетъ, она въ рукахъ всего населенія; была ли эта власть въ рукахъ представителей городской аристократіи или же носила характеръ демократическій?

Параллельно съ внѣшней борьбой городовъ съ нѣмецкими императорами идетъ развитіе внутренней жизни ихъ; измѣняются сословныя отношенія населенія, измѣняются отношенія послѣдняго къ феодальной власти епископовъ; то и другое измѣненіе является результатомъ внутренней борьбы. Эта борьба ведется съ одной стороны совокупностью городскаго населенія съ владѣльцами города, съ другой отдѣльными слоями самаго населенія между собой.

Еще въ концѣ X вѣка—въ 980 году—при Оттонѣ II, жители города Милана, его благородные граждане (cives въ тѣсномъ смыслѣ слова) возстали противъ епископа; они заключили между собою союзъ—conjuratio; епископъ долженъ былъ бѣжать изъ города; однако, на этотъ разъ, дѣло все-таки кончилось миромъ: партія «благородныхъ», задобренная щедростью епископа, уступила. Черезъ пятьдесятъ шесть лѣтъ (въ 1136 г.)—новое возстаніе, въ которомъ опять принимаютъ участіе только высшіе слои населенія, а низшіе даже поддерживаютъ епископа [1]). Низшіе классы населенія возстаютъ лишь шестнадцать лѣтъ спустя, но это кровавое возстаніе почти ни къ чему не привело. Около этого же времени приблизительно—возстаніе въ Кремонѣ. Движеніе охватываетъ всю Ломбардію. Въ началѣ этой борьбы сословная рознь, какъ мы только что видѣли, рѣзко выступаетъ въ городахъ Ломбардіи; движеніе начинаютъ вездѣ высшіе слои; низшіе первое время стоятъ даже во враждѣ съ этимъ слоемъ; понятно, что участіе въ управленіи дѣлается достояніемъ лишь высшихъ классовъ; эта сословная рознь пошла бы гораздо дальше, выступила бы гораздо рельефнѣе, если-бы въ XI стол. не явилось обстоятельство, придавшее внутренней борьбѣ партій совершенно иной характеръ; обстоятельство, замѣнившее интересы сословные—интересами религіозными и придавшее политическому движенію религіозный оттѣнокъ; реформы Григо-

[1]) *Bethm. Hollweg:* 143.

рія VII въ средѣ духовенства, его законъ о безбрачіи произвели расколъ не только въ самомъ духовенствѣ, но и отозвались на городскомъ населеніи, всегда и вездѣ принимавшемъ самое дѣятельное участіе въ религіозныхъ распряхъ; горожане дѣлятся на партіи: одни стоятъ на сторонѣ нисшаго духовенства, и ратуютъ противъ реформъ великаго папы, другіе—на сторонѣ послѣдняго, защищая его реформаціонные планы; на время эта религіозная вражда какъ бы заслоняетъ собою, отодвигаетъ на задній планъ, политическую; но скоро оба характера смѣшались съ преобладаніемъ притомъ политическаго. Въ это время въ средѣ городскаго населенія происходитъ замѣчательный переворотъ: религіозныя партіи не совпадаютъ съ сословными: религіозные интересы перевѣсивъ сословные, смѣшиваютъ между собою разные классы сословій, получаются такъ сказать амальгамированныя въ этомъ отношеніи партіи и движеніе получаетъ болѣе демократическій характеръ; сословія сливаются: часто мы видимъ во главѣ массы населенія, нисшихъ классовъ его, populus'a, представителя аристократіи [1]).

Результатомъ этой внутренней борьбы городскаго населенія съ епископомъ и отдѣльныхъ слоевъ его между собою было вопервыхъ, полное освобожденіе городовъ изъ подъ власти епископовъ, переходъ верховныхъ правъ отъ послѣднихъ въ руки первыхъ; вовторыхъ, слияніе, объединеніе сословій, сословныхъ общинъ въ одну городскую общину Городъ сталъ единымъ цѣлымъ не потому только, что подлежалъ власти одного лица, феодальнаго владѣльца, а потому, что, какъ совокупность всего населенія, онъ представляетъ собою съ этихъ поръ одно цѣлое, юридическое лицо, единство и цѣлость котораго олицетворяется въ представителяхъ города, его выборныхъ чиновникахъ, въ рукахъ которыхъ находится управленіе. Этими представителями города, его выборными чиновниками, были консулы.

Впервые о консулахъ упоминаетъ одна изъ современныхъ итальянскихъ хроникъ лишь въ 1117 году [2]). Въ концѣ XII стол. они встрѣчаются уже повсюду въ итальянскихъ городахъ, какъ представители верховной власти, совершенно независимые отъ епи-

[1]) *Hegel.* II. 151—155 и *Bethm. Hollweg.* 145—146.
[2]) *Hegel.* II. 159.

скопа [1]), всѣ верховныя права котораго переходятъ именно къ нимъ: они представители верховной юрисдикціи, предводители на войнѣ, они ведутъ дипломатическія сношенія [2]).

Несмотря на вліяніе религіозныхъ распрей на городское населеніе въ смыслѣ слиянія сословій, городское устройство, выработавшееся въ періодъ борьбы вовсе не носило на себѣ характера чисто демократическаго, хотя не было исключительно аристократическимъ; это было управленіе, основанное на томъ и другомъ началѣ, притомъ съ преобладаніемъ аристократическаго оттѣнка до конца XIV ст., когда на политическую сцену выступаетъ новая сила—цеховые ремесленники и мелкіе торговцы [3]).

Кажется, фактъ неоспоримый, что по избранію консулы являлись властью, опирающеюся на демократическій фундаментъ: они повсюду избирались всѣмъ населеніемъ, по одному отъ опредѣленной части, участка города, а не отъ сословія [4]). Юрисдикція ихъ распространялась точно также на всѣ слои населенія [5]). Но по отношенію къ пассивному избирательному праву, по отношенію къ тому слою населенія, который одинъ пользовался этимъ правомъ, консулы являлись учрежденіемъ чисто аристократическимъ почти во всѣхъ городахъ Ломбардіи [6]). Сисмонди категорически утверждаетъ, что высшіе классы городскаго населенія, nobles, сдѣлались исключительными обладателями не только должности консуловъ, но и всѣхъ важныхъ должностей [7]).

---

[1]) *Hegel.* II. 159. *Bethmann-Hollweg.* 157.

[2]) *Hegel.* II. 206—208.

[3]) *Hegel.* II. 164.

[4]) *Hegel.* II. 167 — 168. *Bethm. Hollweg:* 146. Городъ дѣлится на опредѣленные участки — compagnia, чисто территоріальные; населеніе каждаго участка избирало своего консула, число которыхъ обусловливалось, такимъ образомъ, количествомъ населенія города, его участковъ.

[5]) *Hegel.* II. 172. Вопросъ о происхожденіи консульской власти преемственно изъ какого нибудь юридическаго учрежденія, до нея существовавшаго, я оставляю въ сторонѣ, какъ не важный для моей цѣли. Эта сторона вопроса разбирается у *Bethm. Hol.* 147—51; *Hegel.* II. 163—64. *Savigny.* III. 116 и сл.

[6]) *Hegel.* II. 181—182; 199; 201—203. Во Флоренціи этими правами пользовались и купеческіе роды (Idid. 201); а въ Миланѣ такъ называемыя Mota изъ крупныхъ торговцевъ *Huellmann.* III. 103. (Staedte).

[7]) Hist. des rep. italiennes au moyen âge. I. 397. Тоже самое

Этотъ аристократическій характеръ въ томъ же смыслѣ господствуетъ и въ городскомъ Совѣтѣ; здѣсь онъ выражается не только въ томъ, что самый составъ Совѣта былъ чисто аристократическій, такъ какъ члены его избирались изъ самыхъ значительныхъ гражданъ, но и въ томъ, что какъ созваніе Совѣта, такъ и назначеніе въ члены его, зависѣло исключительно отъ консула, который созывалъ Совѣтъ лишь въ чрезвычайно важныхъ случаяхъ, притомъ—по собственному усмотрѣнію и изъ гражданъ пользовавшихся его, консула, личнымъ довѣріемъ (отсюда названіе Совѣта—credentia). Этотъ Совѣтъ является всеобщимъ учрежденіемъ въ итальянскихъ городахъ [1]).

Народное собраніе, существовавшее въ этотъ періодъ въ городахъ Ломбардіи, не могло придать управленію демократическій характеръ. Вопервыхъ, въ немъ участвовали лишь полноправные граждане, cives въ тѣсномъ значеніи слова, а вовторыхъ, это собраніе созывалось лишь въ чрезвычайныхъ, т. е. очень рѣдкихъ, случаяхъ и что гораздо важнѣе, оно созывалось самимъ консуломъ, который, такимъ образомъ, опредѣлялъ самую важность случаевъ, признавая такими лишь тѣ, въ которыхъ онъ не хотѣлъ рисковать отвѣтственностью передъ общественнымъ мнѣніемъ, для опредѣленія настроенія котораго и созывалъ народное собраніе (Parlament). Такимъ образомъ, главный центръ тяготѣнія городскаго управленія, въ концѣ концевъ—въ консулахъ, избираемыхъ хотя и всѣмъ населеніемъ города, но исключительно изъ среды высшаго сословія, въ рукахъ котораго, слѣдовательно— все управленіе; въ рукахъ этого сословія, нобилей—вся, какъ внутренняя, такъ и внѣшняя администрація: оно вліяетъ на внѣшнія, дипломатическія сношенія, подъ его непосредственнымъ наблюденіемъ и вліяніемъ издаются всѣ статуты, опредѣлявшіе общественныя отношенія городскаго населенія, установлявшія правила полиціи безопасности, занятія ремеслами и т. п. [2])

Въ этомъ видѣ организація общественныхъ властей въ итальян-

говоритъ *Huellmann* относительно родовъ въ Александріи. Staedte. III. 349.

[1]) *Hegel.* II. 214.

[2]) *Hegel.* II. 222.

скихъ городахъ оставалась до второй половины XII ст. — до времени ронкальскихъ постановленій въ 1154 году, когда побѣжденные города были поставлены подъ надзоръ императорскихъ чиновниковъ, Podesta; надзоръ, обратившійся въ непосредственное управленіе этихъ чиновниковъ. Podesta сдѣлались страшнымъ гнетомъ для городскаго населенія: власть консуловъ потеряла всякое значеніе; населеніе находилось въ теченіи нѣсколькихъ лѣтъ, можно сказать, въ осадномъ положеніи, уплачивая постоянную контрибуцію, подвергаясь страшнымъ поборамъ. [1])

Такое состояніе города не могли выносить долго: Миланъ возстаетъ годъ спустя послѣ Ронкальскаго сейма, хотя и неудачно; идетъ цѣлый рядъ возстаній, кончившійся Леньянской битвой, изъ которой города вышли побѣдителями; по Констанскому миру они возвратили всѣ свои права и привилегіи: верховная власть снова въ ихъ рукахъ; но въ ея организаціи произошло важное измѣненіе.

Коллегіальное учрежденіе консуловъ, въ которое организовалась верховная власть итальянскихъ городовъ до этого времени, замѣняется во второй половинѣ XII в. въ цѣломъ рядѣ ломбардскихъ и тосканскихъ городовъ, единоличнымъ учрежденіемъ—должностью подесты [2]) Подеста не вытѣсняетъ однако окончательно консуловъ; онъ замѣняетъ лишь такъ называемыхъ общинныхъ консуловъ, т. е. консуловъ, въ рукахъ которыхъ была администрація [3]); консулы же судебные остаются [4]), не замѣняя, однако, подесты по отношенію къ высшей юридикціи, которая все-таки въ рукахъ послѣдняго. Такая замѣна коллегіальной власти единоличной вызвана отчасти злоупотребленіями консуловъ [5]), отчасти настоятельной потребностью въ періодъ борьбы именно въ единоличной власти, дѣйствующей быстро и энергично; въ первый періодъ до начала XIII вѣка, эта должность носила, именно благодаря такимъ

---

[1]) *Hegel.* II. 235—36: Миланцы выплачивали подестѣ $^1/_3$ своихъ доходовъ.

[2]) Появленіе этого учрежденія нельзя приписать ронкальскимъ постановленіямъ даже и по имени: въ Болоньѣ, напр., подеста встрѣчается еще въ 1151—53 годахъ.

[3]) *Hegel.* II. 207.

[4]) Ibid. 243.

[5]) *Huellmann* „ Staedte“ III. 256.

временнымъ условіямъ, характеръ чрезвычайной должности, характеръ диктатуры. Понятно, что благодаря такому характеру власть подесты легко могла обратиться въ абсолютную власть деспота; для избѣжанія такого превращенія подеста вопервыхъ, избирается на очень короткій срокъ (часто всего на 6 мѣсяцевъ), а вовторыхъ, всегда изъ чужестранцевъ, не жителей города [1]), причемъ съ нихъ требовали строгой отчетности. [2])

Кромѣ ассесоровъ, находившихся при подестѣ въ качествѣ юрисконсультовъ, и стало быть, едвали имѣвшихъ какое либо ограничивающее вліяніе на его власть; при немъ состоялъ особый административный Совѣтъ—consilium. Этотъ Совѣтъ избиралъ всѣхъ чиновниковъ городскихъ, которые подчинялись, однако подестѣ. Совѣтъ этотъ ничто иное, какъ консульскій credentia и едвали имѣлъ большее вліяніе на управленіе, чѣмъ послѣдній.

Народное собраніе теперь теряетъ уже окончательно всякое значеніе: его собираютъ въ высшей степени рѣдко и притомъ неболѣе какъ для торжественнаго только обнародыванія новаго закона [3]); оно въ сущности замѣняется такъ называемымъ народнымъ Совѣтомъ, Большимъ Совѣтомъ, который носилъ уже характеръ исключительно аристократическій, составляясь изъ опредѣленнаго количества «избранныхъ» гражданъ; но и онъ созывался лишь въ очень важныхъ случаяхъ, какъ напр. для избранія подесты, для обсужденія новыхъ налоговъ, вопроса о войнѣ и мирѣ и т. п.

Такимъ образомъ, новая организація городскаго управленія представляетъ нѣчто дѣйствительно новое лишь по формѣ; по сущности же, подобно консульской, она построена на прежнемъ началѣ, чисто аристократическомъ; мало того, это начало въ новомъ устройствѣ проявляется гораздо сильнѣе, чѣмъ въ прежнемъ, консульскомъ; а между тѣмъ, торгово-промышленное развитіе городовъ сильно двинутое впередъ крестовыми походами, вызываетъ новую силу на политическую сцену — ремесленное населеніе, populus. Этотъ populus начинаетъ поднимать голову, сознавъ свою силу и

---

[1]) Иногда подестѣ запрещалось даже прочно основываться въ городѣ: поселять въ немъ свою семью.

[2]) *Huellmann* „Staedte“ III. 269—72.

[3]) *Hegel.* II. 249.

значеніе въ борьбѣ съ императорами, въ борьбѣ, блестящій исходъ которой купленъ въ сущности его кровью; правительственная же организація съ консулами или подестой во главѣ слишкомъ чужда массѣ; послѣдняя начинаетъ требовать участія въ управленіи.

Городская аристократія, предчувствуя паденіе, напрягаетъ всѣ свои силы, пускаетъ въ ходъ всевозможныя пружины, чтобы оградить городское управленіе отъ вторженія populus'a, чтобы всецѣло сохранить его въ своихъ рукахъ; отсюда ея стремленіе лишить всякаго значенія народное собранія, аристократизировать, если можно такъ выразиться, возможно больше Совѣтъ и вообще все управленіе города; отсюда, напр., стремленія, осуществившіяся въ Венеціи, сдѣлать должность представителя верховной власти, если не наслѣдственной, то по крайней мѣрѣ пожизненной [1]) Но всѣ эти усилія не были въ состояніи удержать потока, съ страшной силой стремившагося проложить себѣ русло.

Въ формѣ цеховаго движенія потокъ этотъ охватываетъ въ концѣ XII ст. всю сѣверную Италію [2]).

Цехи выступаютъ здѣсь на политическую сцену при въ высшей степени благопріятныхъ для нихъ условіяхъ. Родовая поземельная аристократія, несмотря на всѣ юридическія мѣры, ею принимаемыя къ самосохраненію, фактически отживала свой вѣкъ; она сама себя лишала въ сущности того значенія, которымъ могла бы пользоваться, какъ обладательница власти, заразившись духомъ феодальнаго рыцарства; она такъ сказать забыла политическую злобу дня среди праздной жизни феодаловъ [3]). Великая борьба Гвельфовъ и Гибеллиновъ ускорила ея разложеніе: она раздѣлила ее на партіи, вступившія въ самыхъ стѣнахъ города въ кровавую борьбу между

---

[1]) *Hegel.* II. 252 въ Неаполѣ верховная власть сдѣлалась даже наслѣдственною.

[2]) Очеркъ исторіи цеховъ, какъ экономическихъ союзовъ, будетъ сдѣланъ дальше, при обзорѣ законодательства Петра Великаго о цехахъ; здѣсь же я буду говорить прямо и исключительно о политическомъ значеніи цеховъ.

[3]) *Huellmann* разсказываетъ, что городская аристократія XIII, XIV вѣка проводила все время на охотѣ, окружала себя толпами вооруженныхъ тѣлохранителей; словомъ, вела совершенно феодальный образъ жизни. Въ XIII ст. въ Миланѣ насчитывалось охотничьихъ собакъ до 6900 штукъ. Staedte II. 231—232.

собою; улицы города обратились въ арену борьбы. Мирное торгово-промышленное населеніе не могло переносить такого состоянія; оно должно было вмѣшаться, чтобы возстановить миръ и тишину въ стѣнахъ города; единственное средство для этого — добиться участія въ городскомъ управленіи. Мы видѣли, что еще въ XI ст. наиболѣе богатые изъ промышленниковъ, образовали такъ называемую Mota, которая слилась съ nobles городскаго населенія и участвовала въ управленіи. Теперь къ этому участію стремятся цехи, до сихъ поръ представлявшіе отдѣльныя, ничѣмъ общимъ несвязанныя, корпораціи; цехи вступаютъ въ видахъ общихъ политическихъ цѣлей въ союзы между собою [1]), и повсюду возстаютъ противъ городскихъ властей. Начинается безпощадная борьба между «государствомъ общинъ» [2]) и государствомъ del popolo», какъ выражается Гегель [3]). И въ этой борьбѣ слоевъ населенія мы видимъ тѣ же явленія, что и въ борьбѣ всего городскаго населенія съ феодальными владѣльцами: и теперь на первый планъ между цехами, въ качествѣ политическихъ піонеровъ, выступаютъ лучшіе, богатѣйшіе изъ нихъ; уже за ними идутъ остальные. Движеніе начинается въ средѣ ранѣе другихъ развившихся, въ экономическомъ и политическомъ отношеніяхъ, цеховъ ткачей, крупныхъ торговцевъ, булочниковъ, мясниковъ. Понятно, что и власть, право участія въ управленіи города сдѣлалось достояніемъ только этихъ богатыхъ цеховъ. Такъ что торжество цеховъ въ сущности не было торжествомъ чистаго демократизма, какъ думаетъ Ог. Тьерри: въ этомъ случаѣ сословія порожденію замѣнены сословіями по занятію и капиталу, ничего больше. Духъ феодализма отразился и здѣсь. Въ началѣ XIII ст. цехи получаютъ право участвовать въ городскомъ управленіи [4]); къ концу XIII и началу XIV ст. власть

[1]) *Hegel.* II. 267.

[2]) Общинами до побѣды цеховъ вездѣ въ городахъ Западной Европы назывались общины родовъ, въ противоположность общинамъ не-полноправныхъ гражданъ.

[3]) Въ концѣ XII и началѣ XIV ст. населеніе Модены дѣлится на двѣ части, два государства: народъ—popolo, съ своимъ главой (Volkshauptmann) и двумя Совѣтами около него съ одной стороны, и общины, во главѣ которыхъ — Podesta съ тѣми же Совѣтами. *Huellmann* — Staedte. III. 371.

[4]) Ibid. 365 и 375.

переходитъ окончательно въ ихъ руки: древняя городская аристократія должна была войти въ составъ цеховъ, если не хотѣла терять политическаго значенія и быть изгнанной изъ города.

Прошло немного времени и новое сословное устройство и управленіе городовъ Италіи успѣло обратиться не только въ аристократическое, но даже олигархическое: флорентинское городское управленіе обращается въ XIV в. въ самую суровую, самую крайнюю олигархію; въ то же положеніе попадаетъ Генуа, — не избѣжалъ этой участи и Миланъ: въ XV в. они—въ рукахъ диктаторовъ. Отдѣльныя попытки Colo di Rienze въ Римѣ, Савонаролы во Флоренціи не спасли этихъ городовъ отъ тиранніи и паденія; это были попытки реформировать Средневѣковой строй по классическимъ образцамъ; это были реформы теоретиковъ, людей мысли, сломленныхъ людьми жизни и меча.

Сдѣлавшись въ концѣ XV и началѣ XVI в. жертвой сосѣднихъ государствъ, будучи покорены ими въ качествѣ самостоятельныхъ, независимыхъ государствъ же, города итальянскіе, падая въ качествѣ послѣднихъ, пали и какъ органы земской автономіи: въ нихъ слишкомъ тѣсно сливались двѣ различныя стороны: государственно-политическая и земская, причемъ первая совершенно поглотила вторую. Эта тѣсная связь поставила земскую автономію въ полную зависимость отъ политической самостоятельности города — государства. Палъ городъ государство, долженъ былъ пасть и городъ, какъ земское автономическая единица. А города Италіи, какъ государства, необходимо должны были пасть, сдѣлавшись жертвой такихъ могущественныхъ сосѣдей, какъ Германія, Франція и Испанія; города не могли составить федеральнаго союза: они были въ постоянной враждѣ, благодаря стремленіямъ наиболѣе сильныхъ изъ нихъ подчинить себѣ остальные на чисто феодальныхъ началахъ [1]). Вражда городовъ началась еще съ конца XI ст. и вмѣстѣ съ ихъ экономическимъ ростомъ увеличивалась, благодаря чему они не могли соединиться въ одно цѣлое, даже въ виду общей опасности, какъ это случилось въ Нидерландахъ. Этой розни и гибели городовъ

---

[1]) *Hegel.* II. 209 и 213.

Италіи не мало помогло ихъ олигархическое и диктаторское управленіе. Интересы олигарховъ и диктаторовъ стояли на первомъ планѣ.

ГЛАВА IV.

Движеніе городовъ въ Германіи.

Въ Германіи начало развитія городскаго самоуправленія едвали не слѣдуетъ отнести къ первой половинѣ XI в. [1]).

Еще въ періодъ полной, неограниченной власти епископовъ имѣлъ мѣсто Совѣтъ [2]); уже въ то время значеніе свободныхъ общинъ древнихъ родовъ городскаго населенія сознавалось настолько, что нѣкоторые изъ ихъ представителей приглашались владѣльцами городовъ въ свой Совѣтъ, который обыкновенно состоялъ изъ министеріаловъ и былъ ничѣмъ инымъ, какъ учрежденіемъ, вполнѣ подчиненнымъ власти феодальнаго владѣльца, составляемымъ по собственному усмотрѣнію послѣдняго и не пользующимся рѣшающимъ голосомъ. Въ XII ст. этотъ Совѣтъ обращается въ нѣчто совершенно новое по своей сущности: въ это время онъ является властью, если не освободившеюся отъ всякаго вліянія со стороны феодальнаго владѣльца, то стремящеюся къ освобожденію.

Города Германіи играютъ слишкомъ важную роль въ борьбѣ императоровъ съ феодалами, чтобы не быть въ состояніи сознать своихъ силъ, своего политическаго значенія [3]). Въ свою очередь, и враждующія стороны прекрасно сознали такое значеніе городовъ, и дорожили ими, какъ союзниками.

Епископскіе города, наиболѣе богатые, уже въ силу одного этого обстоятельства должны были придти къ сознанію своего значенія раньше другихъ; кромѣ того, благодаря вспыхнувшей откры-

---

[1]) Точно обозначить время появленія выборнаго Совѣта едвали есть возможность. *Arnold.* I. 180; *Maurer.* I. 582.

[2]) *Arnold.* I. 172—73,

[3]) *Ot. Gierke* говоритъ, что лишь въ срединѣ XI ст. въ періодѣ борьбы и броженія „города пришли къ сознанію своего особаго интереса“ I. 262.

той борьбѣ папской власти съ императорской въ лицѣ Григорія VII и Генриха IV эти города раньше всѣхъ другихъ поставлены были въ такое положеніе, въ которомъ приходилось сознательно рѣшить вопросъ о той роли, которую имъ придется играть въ этой борьбѣ. Съ перваго взгляда вопросъ объ участіи въ борьбѣ рѣшался для епископскихъ городовъ въ высшей степени просто: ихъ владѣльцы уже въ силу своей общественной роли и сана должны были стать на сторону папы; помогая папѣ, защищая интересы папы, города тѣмъ самымъ защищали бы и интересы своихъ феодальныхъ владѣльцевъ, епископовъ, т. е. работали бы прямо къ нарушенію собственныхъ интересовъ; прямою выгодою было стать на сторону императоровъ; помогая имъ, они могли надѣяться нетолько вынудить епископовъ къ уступкамъ въ смыслѣ расширенія правъ самоуправленія, но и вовсе отнять у нихъ власть, если станетъ силъ и если императоры окажутъ достаточно сильную поддержку. Города и достигли бы этого, еслибы такъ было на самомъ дѣлѣ, еслибы императоры дѣйствительно руководились той политикой, которую навязываютъ имъ многіе ученые. Но такъ просто вопросъ рѣшался только съ перваго взгляда; на самомъ же дѣлѣ его рѣшеніе гораздо сложнѣе и запутаннѣе. Во-первыхъ, императоры, отлично сознавая громадное значеніе городовъ, какъ въ борьбѣ съ папой, такъ и съ феодалами, не держались, однако, по отношенію къ нимъ такъ, какъ бы слѣдовало въ видахъ этого сознанія; императоры помнили итальянскіе города; политика ихъ, такимъ образомъ, опредѣлялась двумя противоположными интересами: съ одной стороны — желаніемъ имѣть города на своей сторонѣ, съ другой — боязнью, чтобы они не достигли независимости ломбардскихъ городовъ. Этими противоположными интересами и объясняется колебаніе, какъ выражается Гегель, политики императоровъ относительно городовъ. Вотъ почему, лишь только горожане переступали извѣстные предѣлы въ своихъ отношеніяхъ къ феодальному владѣльцу — императоръ спѣшитъ стать на сторону послѣдняго, забывая противоположность интересовъ [1]). Съ другой

[1]) Напр., въ 1159 году жители Майнца убили своего епископа: императоръ осадилъ городъ и жестоко наказалъ его. Такъ же поступаетъ Фридрихъ II съ Стразбургомъ. *Arnold.* I. 231 и 325.

стороны и города, руководимые практическимъ инстинктомъ и собственными интересами, часто становились въ борьбѣ императоровъ съ папой на сторону своихъ естественныхъ враговъ—епископовъ, лишь только послѣдніе обѣщали городу тѣ или другія льготы [1]).

Разбогатѣвшіе города не упускали ни одного удобнаго случая извлечь пользу изъ того или другаго факта. Являлось нѣсколько претендентовъ на епископскую кафедру—городъ спѣшитъ стать на сторону того, отъ котораго надѣется больше получить [2]). Той же политики держатся они и въ тѣхъ случаяхъ, когда является нѣсколько претендентовъ на императорскую корону [3]). Но не слѣдуетъ, однако, думать, что германскіе города возставали противъ императорской власти въ принципѣ; въ императорской власти самой по себѣ они не видѣли для себя опасности, они видѣли ее лишь во владѣтельныхъ князьяхъ; а потому стремленія ихъ ограничиваются желаніемъ выдти изъ подъ власти князей; императорскую же власть, хотя и номинально только—они признавали всегда.

Первый городъ, возставшій противъ своего епископа—феодала, былъ Вормсъ: епископъ не хотѣлъ впустить въ городъ войска Генриха IV и приказалъ запереть ворота; населеніе возстало; епископъ и его слуги были изгнаны изъ города; за Вормсомъ слѣдуетъ Кёльнъ, Майнцъ, Аугсбургъ, возставшіе противъ выставленнаго папой и феодалами анти-короля [4]).

За такую преданность интересамъ императора жители Вормса получаютъ отъ Генриха IV въ 1074 году рядъ привилегій, не касающихся, впрочемъ, прямо, непосредственно, политическаго городскаго строя; онѣ подобно привилегіямъ итальянскихъ городовъ, изданнымъ Оттонами, вліяли на развитіе городскаго устройства лишь

---

[1]) Въ 1114 и 1115 годахъ Кёльнцы—на сторонѣ епископа; четыре года спустя они переходятъ на сторону императора. Въ борьбѣ Фридриха II съ папой Страсбургъ защищаетъ своего епископа. *Arnold.* I. 199 и 331.

[2]) Ibid. 319.

[3]) Въ борьбѣ Лотаря саксонскаго съ герцогомъ Швабскимъ города (Шпейеръ, Аугсбургъ, Регенсбургъ)—противъ императора. *Ibid.* 206—212.

[4]) *Ibid.* 149—157.

косвенно, возвышая благосостояніе города, устраняя нѣкоторыя препятствія къ свободной торговлѣ [1]).

Машеръ не преувеличиваетъ, говоря, что день возстанія Вормса былъ днемъ рожденія политической самостоятельности германскихъ городовъ. Дѣйствительно, этотъ шагъ, будучи первымъ проблескомъ сознанія политическаго значенія, силы, былъ первымъ актомъ въ исторіи борьбы германскихъ городовъ съ феодалами; лишь спустя добрую сотню лѣтъ послѣ этого перваго шага къ образованію независимаго, самостоятельнаго политическаго организма, городъ дѣйствительно достигъ независимости: только къ концу XII ст. германскій городъ образуетъ такой самостоятельный организмъ (Koerperschaft); создается особый органъ, который служитъ выраженіемъ его политической самостоятельности. Этимъ органомъ является городской Совѣтъ, учрежденіе, свободное отъ всякой подчиненности епископу, враждебное ему. Къ концу XII и началу XIII в. городской Совѣтъ вырабатывается во всѣхъ городахъ германской имперіи.

Въ 1156 году Фридрихъ I признаетъ за Вормсомъ всѣ политическія права, которыя этотъ городъ пріобрѣлъ въ теченіи столѣтней борьбы съ епископомъ. Льготная грамота Фридриха I санкціонируетъ положеніе города, какъ свободнаго государства, подъ защитой императора [2]). На городской Совѣтъ теперь переходятъ всѣ верховныя права, которыми до сихъ поръ обладалъ епископъ; всѣ административныя права въ силу этого—въ рукахъ городскаго Совѣта, даже право чеканки монеты, бывшее исключительнымъ правомъ богатой корпораціи монетчиковъ (Münzer) переходитъ въ вѣденіе Совѣта; однимъ словомъ, этотъ органъ городскаго самоуправленія является чѣмъ то въ родѣ государственной власти [3]). Въ концѣ XII и началѣ XIII ст. члены Совѣта получаютъ названіе

---

[1]) Вообще эти привилегіи уничтожали разнаго рода пошлины, сборы и тяготы въ пользу феодальныхъ владѣльцевъ. *Otto Gierke.* I. 263 и 264.

[2]) *Arnold.* I. 214. Городъ вошелъ въ составъ имперіи въ качествѣ самостоятельнаго политико-юридическаго лица, которое пользуется своими политическими правами подобно „князьямъ и владѣльцамъ", т. е. феодаламъ. Ibid. 220—221.

[3]) *Arnold.* I. 260, 270; 304—319.

консуловъ [1]). Предсѣдателемъ Совѣта вмѣсто епископскаго бургграфа теперь является императорскій чиновникъ, избираемый горожанами изъ среды родовъ, такъ называемый Schultheiss [2]); который, однако, скоро замѣняется бюргермейстеромъ, избираемымъ самимъ Совѣтомъ изъ среды министеріаловъ и патриціевъ [3]). Сложившись въ такой независимый организмъ, городъ далеко еще не достигъ къ концу XII ст. значенія на столько, чтобы стать вполнѣ самостоятельной «третьей силой между императоромъ и владѣтельными князьями». Императоры, хотя и вѣдаются съ городами, какъ съ новымъ, важнымъ общественнымъ элементомъ еще съ XI ст., но тѣмъ не менѣе не хотятъ видѣть въ этомъ общественномъ элементѣ того же, что они видѣли въ феодалахъ; исходя изъ началъ «политики колебанія», они часто стремятся подчинить этотъ новый элементъ, эту третью силу общественнаго феодальнаго строя феодаламъ [4]). Долго еще члены городскаго Совѣта, по избраніи ихъ горожанами, представлялись на утвержденіе владѣльца; очень часто еще встрѣчаются примѣры, что это право утвержденія обращается въ рукахъ владѣльца въ право назначенія членовъ Совѣта [5]); но всѣ эти попытки и стремленія феодаловъ вмѣстѣ съ политикой императоровъ не привели къ желаемой ими цѣли: они не могли уничтожить de facto то, что уничтожали de jure: жизнь брала свое. Еще до прекращенія линіи Гогенштауфеновъ города уже сформировались въ «третью силу», а въ періодъ междуцарствія, періодъ кулачнаго права и при императорахъ до Максимиліана I они настолько же подвинулись къ состоянію совершенно независимыхъ политическихъ организмовъ, насколько усилились феодалы. Но именно эти феодалы, владѣтельные князья, усилившіеся послѣ Гогенштауфеновъ почти до положенія независимыхъ государей и не допустили города Германіи до того состоянія, котораго достигли Ломбардскіе. Борьба городовъ уже въ качествѣ самостоятельныхъ, санкціонированныхъ организмовъ съ феодальными князьями не прекращалась до второй половины XVII ст.

---

[1]) *Ibid.* 303.

[2]) *Ibid.* 218, 282, 289.

[3]) *Ibid.* 299—301.

[4]) Дѣйствія Фридриха II противъ городовъ вообще представляютъ доказательство этого положенія.

[5]) *Maurer.* I. 596—601.

когда, въ результатѣ 30-лѣтней войны владѣтельные князья Германіи обратились въ независимыхъ государей.

Выработавшись въ политическомъ, внѣшнемъ отношеніи, въ одно цѣлое, войдя, въ качествѣ такого цѣлаго въ феодальный строй, германскій городъ далеко не представлялъ собою въ этотъ первый періодъ развитія самоуправленія такое же цѣлое, такой же единый организмъ и во внутреннемъ отношеніи, во внутренней жизни. Населеніе города и за этотъ періодъ не представляетъ еще одного цѣлаго по отношенію къ правамъ и обязанностямъ; рабы и крѣпостные постепенно исчезаютъ; все населеніе города свободно; но это свободное населеніе дѣлится на нѣсколько, рѣзко отличающихся одна отъ другой въ политико-юридическомъ отношеніи, группъ, общинъ. Городъ и теперь еще, какъ и въ предшествовавшій, феодально-владѣльческій періодъ, представляетъ одно цѣлое лишь въ пространственномъ, если можно такъ выразиться, отношеніи; и въ этомъ значеніи отличается отъ города въ личномъ отношеніи; территоріальное понятіе города отличается отъ понятія гражданства, какъ совокупности всего городскаго населенія [1]).

Хотя все населеніе города и носитъ названіе горожанъ (Bürger, civis), въ самомъ обширномъ смыслѣ этого слова; этимъ именемъ назывался всякій, живущій въ городѣ, независимо отъ его юридическаго и общественнаго положенія — рабъ, свободный, торговецъ, священникъ [2]): но этому понятію горожанина или гражданина въ обширномъ смыслѣ противополагалось понятіе гражданина, въ тѣсномъ смыслѣ. Подъ это понятіе подходили только такъ называемые полноправные граждане (Vollbürger), къ составу которыхъ принадлежали: вопервыхъ, бывшіе на службѣ у феодальнаго владѣльца (Dienstmannen und Ministerialen); вовторыхъ, древніе роды, патриціи [3]); только эти полноправные граждане и обладали до конца XIII и начала XIV ст. политической правоспособностью: только они могли быть избираемы въ члены городскаго Совѣта [4]) и во всѣ высшія общественно-городскія должности. Оно и понятно. Самое

[1]) *Otto Gierke.* I. 262.
[2]) *Maurer.* II. 194—268; и *Arnold.* I. 240—242.
[3]) *Arnold.* I. 245.
[4]) *Ibid.* 170—172 и II 189. *Huellmann.* Staedte II. 481—82.

противодѣйствіе неограниченной власти феодаловъ начали именно эти cives, въ тѣсномъ значеніи слова [1]). Роды и министеріалы, съ ними сливпіеся, стояли въ первый періодъ борьбы во главѣ движенія городскаго населенія; низшіе слои его, неполноправные граждане, пользовавшіеся лишь пассивными правами — защитой общественныхъ властей (отсюда и названіе ихъ Schutzgenossen) выносили всю тяжесть борьбы на своихъ плечахъ, не сознавая еще своего политическаго значенія, работая въ интересахъ родовъ исключительно.

Почти до начала XIV ст. исключительно господствующимъ политическимъ классомъ городскаго населенія являлись роды вмѣстѣ съ бывшими министеріалами и городскими рыцарями вошедшими въ составъ ихъ. Эти роды, дѣйствовавшіе въ борьбѣ съ епископской властью и свѣтскими владѣльцами исключительно въ своихъ личносословныхъ интересахъ, стремятся, какъ справедливо замѣчаетъ Гирке, отождествить себя съ гражданствомъ, понятіе горожанъ или гражданъ въ тѣсномъ смыслѣ съ понятіемъ гражданъ въ обширномъ.

Необходимымъ условіемъ полноправности было обладаніе внутри города опредѣленнымъ количествомъ поземельной собственности [2]); такимъ образомъ, основнымъ началомъ, на которомъ покоится за этотъ періодъ городское устройство и управленіе, является начало недвижимой собственности [3]), т. е. начало чисто аристократическое.

Исключительное господство родовъ, поземельныхъ собственниковъ не могло долго имѣть мѣста; благодаря развитію торговли и промышленности въ періодъ господства родовъ поднимаютъ голову представители движимой собственности, капитала. Еще не успѣла закончиться борьба города съ его феодальными владѣльцами, какъ начинается борьба въ средѣ самаго городскаго населенія. Въ общественной и политической жизни города совершается теперь революція въ полномъ смыслѣ этого слова: начало поземельной собственности уступаетъ свое мѣсто въ политической жизни началу капитала и труда. Революція совершается постепенно, мирнымъ путемъ, едва

---

[1]) *Ot. Gierke.* I. 259; *Arnold.* I. 188.

[2]) *Arnold.* I. 243; *Maurer.* II. 513; *Huellmann*—Staedte. II. 197—99

[3]) *Ot. Gierke.* I. 269 и *Arnold.* I. 239.

замѣтно для глаза наблюдателя; возстаніе, насильственный переворотъ являются лишь естественнымъ результатомъ, послѣднимъ звеномъ въ цѣлой цѣпи измѣненія общественно-экономическаго строя городской жизни; съумѣй роды сознать эти измѣненія, съумѣй они во время уступить, дать мѣсто на политической сценѣ вновь выступающей силѣ, и насильственный переворотъ не имѣлъ бы мѣста.

Самое измѣненіе общественно-экономическаго строя идетъ двумя путями—отрицательнымъ и положительнымъ; съ одной стороны постепенно вырождаются, разлагаются господствующіе роды поземельныхъ собственниковъ; съ другой созидается новое начало—движимая собственность, капиталъ; появляется новое сословіе, въ качествѣ сильнаго общественнаго элемента, основывающаго всю свою силу, все свое значеніе, на капиталѣ.

Феодальный духъ заразилъ господствующіе классы городскаго населенія: занимаясь оптовой торговлей, ремеслами въ обширныхъ размѣрахъ [1]), они тѣмъ не менѣе являлись по образу жизни, какъ мы уже видѣли, феодалами; поземельный собственникъ, ленный владѣлецъ феодала перевѣшивалъ въ нихъ бюргера, купца или ремесленника [2]). Поземельная собственность, рента съ которой во всякомъ случаѣ не составляла всего ихъ дохода, была въ ихъ глазахъ всѣмъ; дошло до того, что они брали земли у свѣтскихъ и духовныхъ феодаловъ, на ленныхъ началахъ, обращаясь, такимъ образомъ, въ вассаловъ второй руки (Arrières vassaux.) [3]); постепенно занятіе торговлей и ремеслами начинаетъ казаться имъ несовмѣстимымъ съ ихъ общественнымъ положеніемъ: они страстно стремятся копировать феодаловъ въ ихъ образѣ жизни [4]).

Добившись политическаго значенія и власти, между прочимъ благодаря единству, роды очень рано, увлекшись своимъ положеніемъ, забыли это великое начало, на которомъ покоится значеніе каждой

---

[1]) *Arnold.* II. 193, 196. *Huellmann:* Staedte. I. 141 и II 230; *Его же* Stænde § 48. стр. 564—566; *Otto Gierke.* I. 320.

[2]) *Arnold.* I. 188 - 193.

[3]) *Ibid,* 194; *Huellmann.* Staedte. II. 230.

[4]) Они поступаютъ даже на придворную службу къ владѣтельнымъ князьямъ, какъ напримѣръ, въ Кольнѣ. *Huellmann:* Staedte. II. 230—232.

общественной группы; считая твердо и навсегда упроченнымъ за собою свое политическое вліяніе, патриціатъ начинаетъ распадаться на враждебныя партіи, ведущія упорную борьбу между собою на улицахъ и площадяхъ города.[1]). Каждая партія старается забрать городское управленіе исключительно въ свои руки. Пища для борьбы самая изобильная. Совѣтъ пополняется посредствомъ кооптаціи: члены его замѣщаютъ самихъ себя, такимъ образомъ, участіе въ Совѣтѣ обращается почти въ наслѣдственное достояніе нѣсколькихъ семействъ; поглощенные личными цѣлями и интересами, роды совершенно забываютъ интересы города, интересы массы неполноправныхъ гражданъ, мелкихъ торговцевъ и ремесленниковъ. Злоупотребленія по суду и администраціи доходятъ до громадныхъ размѣровъ; мелкій людъ, не пользовавшійся политическими правами и экономическимъ достаткомъ, оказался въ самомъ плачевномъ, совершенно беззащитномъ состояніи; чтобы избѣгнуть этого состоянія неполноправнымъ горожанамъ оставалось одно средство—стать въ зависимыя, полукабальныя, отношенія клієнтовъ къ богатымъ членамъ родовъ, которые дѣлались въ такомъ случаѣ ихъ защитниками передъ судомъ и вообще представителями передъ общественной властью [2]). Лучше всего нравственно-политическое настроеніе городскихъ властей обрисовывается въ тѣхъ фактахъ, которые служили почти вездѣ поводами къ возстанію цеховъ: такими поводами повсюду были страшныя злоупотребленія, напр. въ расходованіи общественно-городскихъ денегъ [3]).

Роды вмѣстѣ съ бывшими министеріалами составляли по мнѣнію Арнольда едвали болѣе $^1/_{25}$, $^1/_{20}$ части городскаго населенія, остальныя $^{19}/_{20}$, $^{24}/_{25}$ состояли изъ свободныхъ, неполноправныхъ гражданъ, лишенныхъ почти всякаго вліянія на городскія общественныя дѣла [4]). Эта масса населенія состояла изъ мелкихъ и средней руки торговцевъ и ремесленниковъ, которые пользовались лишь правомъ защиты, да и то, какъ мы видѣли, очень сомнительнымъ, и несли

---

[1]) *Maurer.* II. 527. *Mascher.* 173.

[2]) *Huellmann.* II. 229—230. *Arnold.* II. 191—193.

[3]) Въ Кёльнѣ эти злоупотребленія повели къ учрежденію особой комиссіи для наблюденія за общественной кассой. *Maurer.* II. 545; *Arnold.* II. 289—299.

[4]) *Arnold.* II. 189—190.

всякаго рода повинности въ пользу всего города, какъ натурой, такъ и деньгами. Этотъ то классъ населенія и представлялъ собою ту среду, изъ которой выдѣлилась новая общественная сила, явившаяся на политической сценѣ на смѣну отжившему патриціату. Какъ нѣкогда роды получили значеніе и силу, благодаря извѣстной степени богатства и, если можно такъ выразиться, союзности, такъ теперь торговцы и ремесленники завоевываютъ себѣ мѣсто въ общественно-политическомъ строѣ именно благодаря увеличенію средствъ, матеріальнаго благосостоянія, какъ результата развитія торговли и промышленности и соединенію въ особые союзы—цехи [1]). Благодаря богатству этотъ слой населенія созналъ свою силу, ненормальность своего полузависимаго состоянія, своего политическаго безправія; благодаря богатству и сознанію своей силы, онъ рѣшаетъ выдти изъ пассивнаго состоянія, добиться активныхъ правъ; цеховое союзное устройство эксплуатируется какъ средство къ достиженію этихъ цѣлей [2]).

Движеніе охватываетъ всѣ города Западной Европы: но и въ этомъ случаѣ, какъ во всякомъ революціонномъ движеніи, достигаетъ прочныхъ результатовъ лишь тотъ элементъ, который обладалъ коечѣмъ другимъ, помимо простой, такъ сказать, стихійной силы; эта послѣдняя сторона могущественна, иногда всесокрушительна, но недолговременна; она быстротечна. Массы, обладавшія этой стихійной силой остались почти непричемъ: власть и вліяніе оказались въ рукахъ далеко не всѣхъ цеховъ. Вырабатывается слой наиболѣе богатыхъ людей—нѣчто среднее между патриціатомъ, древними родами и нисшимъ населеніемъ; этотъ классъ въ періодъ возстанія часто превосходитъ по богатству даже членовъ рода, оставаясь по отношенію къ политическимъ правамъ въ положеніи безправныхъ Schutzgenossen, и это только потому, что ихъ богатства состояли не въ поземельной собственности, а въ капиталѣ движимомъ, въ деньгахъ. De facto движимая собственность, капиталъ, играетъ уже въ XII и XIII ст. громадную роль въ Средневѣковой Европѣ; понятно, что безправное положеніе обладателей

---

[1]) *Ot. Gierke.* I. 321—322.

[2]) И здѣсь я буду имѣть въ виду лишь политическое значеніе цеховъ.

этого рода собственности стало немыслимымъ въ соединеніи съ ихъ фактической ролью, въ торговопромышленной жизни города. Словомъ, движеніе цеховъ, охватившее Германію въ концѣ XIII и началѣ XIV ст., вызывается тѣми же самыми причинами, или, какъ выражается Арнольдъ, тою же самою побудительною силой (Triebkraft), которая въ XII в. привела къ уничтоженію власти феодальныхъ владѣльцевъ надъ городами, образованію городскаго Совѣта [1]); эта сила—стремленіе извѣстнаго слоя населенія, сознавшаго свое политическое значеніе свергнуть съ себя гнетъ господствующаго класса или захватить власть въ свои руки. Какъ тогда, такъ и теперь дѣйствіями и стремленіями выступающаго новаго элемента общества руководятъ личные соображенія и интересы, чѣмъ и опредѣляется ходъ событій, планъ борьбы; и цехи, какъ нѣкогда роды, не составляли постоянной систематической оппозиціи, обладающему политической властью патриціату; они часто становились на одну сторону съ нимъ въ борьбѣ, напр., съ епископами [2]) или императорами и за это содѣйствіе имъ получали извѣстную долю участія въ городскомъ управленіи.

Прежде чѣмъ добиваться политическихъ правъ, торгово-ремесленное населеніе старается освободиться изъ подъ вліянія, лучше опеки, родовъ; стать независимыми корпораціями съ опредѣленнымъ объемомъ правъ самоуправленія [3]), достигнувъ корпоративной самостоятельности, цехи не могли остановиться на этомъ первомъ шагѣ; вооружившись такимъ сильнымъ средствомъ, какъ корпоративная связь, союзность, цехи чувствовали себя въ силахъ идти дальше: они не хотятъ уже довольствоваться положеніемъ несущихъ лишь обязанности, платящихъ налоги и не пользующихся никакими политическими правами.

Эти стремленія цеховъ, ихъ политическое значеніе давно уже сознавалось какъ родами, такъ и императорами; еще въ концѣ XII ст. въ Вормсѣ встрѣчаются извѣстія о томъ, что изъ самыхъ вліятельныхъ и богатыхъ цеховъ, въ родѣ ткачей (Wollenweber), напр., избираются нѣкоторыя низшія общественныя должностныя

---

[1]) Смотр. также *Maurer*. I. 605.

[2]) *Ibid*. 606—608.

[3]) *Maurer* ibid; *Otto Gierke*. I. 322 и пр. 44.

лица [1]), значитъ уже въ это время роды начинаютъ дѣлать уступки; но такія скромныя уступки далеко не соотвѣтствовали нескромнымъ притязаніямъ все болѣе и болѣе усиливающихся цеховъ. Они были очень нужны со своими капиталами патриціямъ, чтобы удовлетвориться подобными крохами. Финансовыя затрудненія вынуждали патриціатъ къ большимъ уступкамъ: за опредѣленную сумму онъ продаетъ часто цехамъ право участія въ городскомъ управленіи [2]). Благодаря такимъ фактамъ, сознаніе цеховъ о своей силѣ, своемъ правѣ на участіе въ управленіи, ростетъ въ высшей степени быстро.

Устрашенные стремленіями цеховъ, роды, стараясь избѣжать Сциллы, попадаютъ въ Харибду; они обращаются къ императорской власти съ ходатайствомъ о запрещеніи въ городахъ цеховъ и всякаго рода союзовъ (Innungen) [3]); но императоръ не останавливается только на запрещеніи цеховъ, онъ идетъ гораздо дальше, и сами роды отчасти попадаютъ въ капканъ, такъ услужливо поставленный ими для цеховъ; императорскій эдиктъ, запрещая всякаго рода союзы, запрещаетъ вмѣстѣ съ тѣмъ и всякіе выборы въ городскіе должности безъ согласія и вѣдома епископовъ, вообще владѣльцевъ [4]). Такое отношеніе къ дѣлу императорской власти вмѣстѣ со стремленіями владѣльцевъ обратить городской Совѣтъ въ подчиненное себѣ учрежденіе, завладѣть, такимъ образомъ, снова управленіемъ города, какъ это было до XII ст. [5]), должно было такъ или иначе примирить интересы патриціата съ интересами цеховъ; роды волей неволей должны были уступать послѣднимъ. Въ этой новой борьбѣ цехи, какъ боевая сила, какъ капиталисты,

---

[1]) *Arnold.* I. 298: напр. такъ называемое Pedellen, которые представляли тяжущихся въ судъ и исполняли рѣшеніе по нѣкоторымъ не крупнымъ дѣламъ. *Maurer.* II. § 313.

[2]) Въ Майнцѣ патриціи присуждены были въ XIV в. императоромъ къ уплатѣ огромной пени за возстаніе противъ епископа. Роды пригласили цехи къ участію въ уплатѣ этой пени, давъ имъ за это право участія въ Городскомъ Совѣтѣ. *Mascher.* 195.

[3]) Фридрихъ II издаетъ въ этомъ смыслѣ законъ въ 1212 году. *Macher.* 108.

[4]) *Ibid.* и *Arnold.* II. 14.

[5]) Напр., епископъ Вормса, Генрихъ von Saarbruecken, старается обратить Совѣтъ сорока въ Совѣтъ 12 министеріаловъ; см. вообще исторію Вормса. *Arnold.* II. 19—104.

играютъ слишкомъ активную [1]) роль, чтобы могъ продолжаться дальше такой порядокъ вещей, при которомъ права и обязанности распредѣлялись такъ неравномѣрно; при которомъ первые составляли достояніе нѣсколькихъ, а послѣдніе лежали тяжелымъ гнетомъ на массахъ. Цехи требуютъ правъ. Начинается открытая, упорная борьба.

Одно изъ первыхъ правъ, полученныхъ цехами, было право вмѣшательства въ дѣла налоговъ и сборовъ. Завоевавъ одно право, цехи тянутъ руку за другимъ. Они пускаютъ въ ходъ всѣ средства для достиженія своихъ цѣлей, не останавливаясь даже передъ тѣмъ, чтобы стать на сторону епископа и съ его помощью сломить Совѣтъ [2]). Они обращаются за помощью, какъ, напр., въ Ульмѣ, къ свѣтскимъ владѣтельнымъ князьямъ; словомъ, и они держатся такой же политики, какой держались и роды въ XII ст. Они принимаютъ участіе въ борьбѣ претендентовъ на императорскій престолъ (Фридриха Австрійскаго съ Людовикомъ Баварскимъ) и являются уже настолько сильными, что помощь ихъ дастъ перевѣсъ той сторонѣ, на которой они стоятъ [3]).

Но главною силою цеховъ въ этой борьбѣ является, выражаясь словами Маурера, «сознаніе ими всеобщаго единства», единства цѣлей, необходимости достигать ихъ совокупными силами. Одинаково безправное положеніе, приблизительно одинаковое состояніе въ экономическомъ отношеніи привели къ этому сознанію. Во многихъ городахъ всѣ цехи заключаютъ союзы между собою—communitates fraternitatum и собираются въ одномъ мѣстѣ для обсужденія общихъ дѣлъ [4]); появилось даже особое должностное выборное лицо, въ качествѣ представителя всѣхъ цеховъ,—такъ называемый Oberzunftmeister, который подобно capitano del popolo городовъ Ломбардіи является предводителемъ народной партіи, партіи цеховъ, въ ихъ борьбѣ съ родами.

Въ концѣ XIII и началѣ XIV в. борьба цеховъ съ родами повсюду закончилась побѣдой первыхъ надъ послѣдними; однако ре-

---

[1]) *Ibid.* 300—301; *Maurer.* II. §§ 312, 322; *Mascher.* 189.
[2]) *Maurer.* II. § 313; II. 301—302.
[3]) *Mascher.* 187.
[4]) *Maurer.* II. 609. *Ot. Gierke.* I. 326.

зультаты этой побѣды далеко не вездѣ были одинаковы. Цехи всюду получили право участвовать въ городскомъ управленіи, но участіе это выливалось въ самыхъ разнообразныхъ формахъ. Это разнообразіе достигнутыхъ цехами результатовъ, было слѣдствіемъ различныхъ мѣстныхъ условій и главнымъ образомъ, не вездѣ одинковаго отношенія силы цеховъ къ силѣ и значенію родовъ; оно зависѣло отъ того: въ состояніи ли былъ новый общественный элементъ совершенно сломить отживающіе роды или послѣдніе были еще настолько въ силѣ, что не могли быть сбиты окончательно съ политическаго поприща, а только вынуждены къ опредѣленнымъ уступкамъ. Полное поглощеніе родовъ цехами произошло лишь въ очень немногихъ городахъ; но за то въ этихъ немногихъ городахъ роды, какъ таковые, уже не играли никакой политической роли, они не могли даже пользоваться правами полнаго гражданства до тѣхъ поръ, пока не входили въ составъ цеха и не сливались въ одну общую массу съ ремесленниками; для этого они или должны были сами составить цехъ, или войти въ составъ какого либо изъ существующихъ цеховъ [1]). Этотъ результатъ былъ самымъ блестящимъ исходомъ борьбы цеховъ съ родами, результатъ обусловленный самой высшей степенью силы и значенія цеховъ. Уже менѣе удачнымъ является исходъ борьбы въ тѣхъ городахъ, гдѣ роды не сошли окончательно съ политической сцены и гдѣ цехи получили участіе въ управленіи лишь наравнѣ съ древними родами; такъ что отъ тѣхъ и другихъ входило одинаковое число представителей въ составъ Городскаго Совѣта [2]). Наконецъ, наименѣе удачнымъ являлся исходъ въ тѣхъ городахъ, гдѣ и послѣ борьбы роды остались преобладающей силой и цехи получили лишь большее или меньшее участіе въ городскомъ управленіи; къ такимъ городамъ можно отнести, напр., Франкфуртъ на Майнѣ, Нюрнбергъ, Мецъ.

Понятно, что отъ степени успѣха борьбы зависѣла и степень измѣненія самаго устройства и управленія города. Съ окончаніемъ борьбы цеховъ съ родами закончилось и развитіе внутренней обще-

---

[1]) *Maurer.* II. § 351 и § 358, стр. 704. *Mascher.* 192. Во многихъ городахъ аристократическіе роды изгоняются.

[2]) Цюрихъ, Шафгаузенъ, Шпейеръ до XV столѣтія.

ственной организаціи, дальнѣйшее развитіе городскаго самоуправленія. Моментъ побѣды цеховъ былъ высшимъ моментомъ, до котораго могла достигнуть эта организація городскаго населенія и его самоуправленіе къ концу Среднихъ вѣковъ. Съ этого момента начинается паденіе города: цеховая организація не носила въ себѣ началъ къ дальнѣйшему развитію. Въ этомъ случаѣ повторилось тоже, что мы видѣли въ XII и XIII ст. въ германскомъ городѣ; какъ тогда общественная сила, явившаяся освободительницей города изъ подъ власти феодала, выступаетъ въ первое время представительницей, носительницей начала самоуправленія, и казалось бы должна заключать въ себѣ задатки къ дальнѣйшему развитію этихъ началъ, какъ тогда эта сила не замедлила обратиться въ тормазъ этого развитія, такъ теперь цехи играютъ туже самую роль.

Отто Гирке въ своемъ нѣмецкомъ общественномъ правѣ видитъ въ развитіи города ничто иное, какъ постепенное обращеніе низшихъ неполноправныхъ слоевъ городскаго населенія въ полноправныхъ; крѣпостныхъ и несвободныхъ—въ гражданъ; сначала эти неполноправные низшіе слои населенія входятъ въ составъ древнихъ свободныхъ общинъ лишь пассивными членами, въ качествѣ Schutzgenossen, потомъ въ качествѣ сочленовъ, обладающихъ нѣкоторыми правами и наконецъ, въ качествѣ полноправныхъ гражданъ [1]). Въ общемъ это опредѣленіе вполнѣ соотвѣтствуетъ дѣйствительному ходу вещей. Но является невольно вопросъ: все ли населеніе города, всѣ ли низшіе слои его достигли состоянія полноправныхъ гражданъ, пользующихся правомъ участія въ управленіи, по окончаніи борьбы цеховъ съ родами. При взглядѣ на данное Гирке опредѣленіе приходится дать отвѣтъ положительный; на самомъ же дѣлѣ онъ долженъ быть отрицательнымъ. Если цехи не только добились участія въ управленіи, но во многихъ случаяхъ просто захватили его въ свои руки, то отсюда вовсе не слѣдуетъ, что все торгово-промышленное населеніе городовъ пользовалось тѣми же правами.

Нѣтъ никакого сомнѣнія, что побѣда цеховъ дѣйствительно была значительнымъ шагомъ на пути развитія городскаго само-

[1]) Das deuts. Genossenschafts. I. 260.

управленія; она дѣйствительно ввела въ составъ полноправныхъ горожанъ новый элементъ, доселѣ не пользовавшійся политическими правами, но этотъ новый элементъ не былъ послѣднимъ по отношенію къ городскому населенію; съ самаго начала далеко не всѣ цехи приняли участіе въ управленіи городомъ; получившіе же право на это участіе, получившіе политическое значеніе, стараются всѣми силами задержать дальнѣйшее развитіе. Городской Совѣтъ, составляемый теперь или изъ однихъ представителей цеховъ, или и изъ членовъ родовъ, обращается въ учрежденіе чисто олигархическаго характера [1]). Совѣтъ этотъ во многихъ городахъ не ограничивается только завѣдываніемъ дѣлами общественно-городскими, но деспотически вмѣшивается и во внутреннія дѣла самихъ цеховъ [2]), вѣроятно съ цѣлью убить ихъ политическое значеніе. И цехи, подобно родамъ, достигши политической власти, начинаютъ пренебрегать тѣмъ, что составляло ихъ силу, дало имъ возможность достичь настоящаго положенія—занятіемъ ремеслами и торговлей. Они, какъ и роды, стараются вести образъ жизни подобный дворянскому; чтобы не допустить къ участію въ управленіе людей небогатыхъ издается постановленіе, что всякій вошедшій въ Совѣтъ членовъ Городскаго Совѣта, долженъ покинуть занятія промысломъ [3]); иными словами, къ участію въ управленіи допускаются лишь лица, настолько богатые, что могутъ жить только доходами съ капитала.

Такимъ образомъ, революція внесла лишь замѣну одного вида собственности—поземельной, другимъ—капиталомъ, деньгами. Почему какъ до цеховаго движенія во главѣ городскаго управленія стояли крупные собственники, такъ и послѣ него; какъ до, такъ и послѣ него массы городскаго населенія оставались въ сущности въ состояніи безправныхъ, или по крайней мѣрѣ неполноправныхъ. Обращеніе этой массы въ полноправныхъ XV вѣкъ завѣщалъ своимъ преемникамъ.

---

[1]) *Maurer.* II. 687; *ibid.* 721—723.

[2]) *Mascher:* 193 и 226. *Arnold.* II. 358: въ XV ст. Городской Совѣтъ обратился въ наслѣдственное учрежденіе, достояніе нѣсколькихъ фамилій; вооружился правомъ надзора надъ цехами, избираетъ цунфтмейстера.

[3]) Въ первой половинѣ XIV в. въ Бременѣ. *Maurer.* 221.

ГЛАВА V.

Города Франціи и Англіи. Паденіе городовъ.

Исторія развитія городовъ во Франціи въ общемъ аналогична съ исторіей германскихъ городовъ; разница лишь въ тѣхъ или иныхъ подробностяхъ, обусловливаемыхъ тѣми или иными особенностями исторіи французскаго народа.

Ближайшею и непосредственною причиною отличія исторіи развитія французскихъ городовъ отъ нѣмецкихъ являются, по моему мнѣнію, тѣ особыя условія, при которыхъ развивалась во Франціи королевская власть. Развитіе и усиленіе королевской власти было причиной быстраго паденія городовъ, какъ политически-самостоятельныхъ организмовъ, обладавшихъ правами верховной власти; это—съ одной стороны, съ другой—таже усилившаяся власть короля была причиной того, что цехи, игравшіе такую громадную политическую роль въ городахъ Италіи, Германіи, Голландіи, не имѣли почти никакого политическаго значенія во Франціи; въ очень немногихъ городахъ только они могли подняться за предѣлы простыхъ ремесленныхъ корпорацій, уйти дальше экономическихъ интересовъ.

Уже въ концѣ XIII в. королевская власть была настолько сильна, что съ этого времени не только падаютъ городскія общины, но и начинается ихъ общая регламентація авторитетомъ верховной власти короля [1]); регламентаціи особенно подвергаются цехи; это послѣднее обстоятельство и тормазитъ дальнѣйшее развитіе цеховъ, отрѣзая имъ путь къ достиженію политическаго значенія; а путь этотъ они уже начали пролагать: отъ половины XII ст. дошли до насъ извѣстія о томъ, что выборы въ общественно-городскія должности производились по цехамъ [2]); но въ это время цехи едва-

---

[1]) *Guizot:* Hist. de la civ. en France IV 265—67. *Levasseur.* (L'hist. des classes ouvrières en France depuis la conquête de Jules César jusqu'à la revolution). I. 184—185.

[2]) *Aug. Thierry:* Es. sur l'hist du tiers état. II. 194. *Levasseur.* I. 182—83, пр. 4.

ли могли пользоваться большимъ политическимъ значеніемъ, такъ какъ верховная власть городской общины, мэръ и составлявшіе его Совѣтъ echevens'ы, были уже исключительно въ рукахъ нѣсколькихъ богатыхъ фамилій, причемъ выбывавшіе мэръ и эшевены пользовались правомъ представлять трехъ кандидатовъ на должность мэра [1]); избиратели отъ цеховъ избирали уже изъ этихъ трехъ кандидатовъ. Этотъ способъ избранія въ высшія общественныя должности, во многихъ городахъ принявшій въ высшей степени сложныя комбинаціи, вызванныя, разумѣется, желаніемъ устранить вліяніе на выборы массъ, указываетъ на тенденціи совершенно чуждыя всякаго демократизма и выражаетъ собою стремленіе обезпечить дѣйствительное право занимать высшія общественныя должности лишь за наиболѣе богатыми и вліятельными членами общины [2]). Еслибы цехи французскихъ городовъ успѣли, какъ это удалось имъ въ Германіи, обратить городское устройство Франціи въ цеховое, то и во Франціи повторилось бы тоже явленіе, какое мы видѣли въ концѣ XV и началѣ XVI ст. въ Германіи.

Другая особенность въ исторіи французскихъ городовъ въ томъ, что въ средѣ ихъ существовали такъ называемыя villes bateices, они же носили названіе буржуазій или превотальныхъ городовъ; послѣднее названіе происходитъ отъ слова prêvot—имя королевскаго чиновника, стоявшаго во главѣ городскаго управленія; такъ назывались города, находившіеся въ непосредственномъ вла-

---

[1]) *Aug. Thierry.* Ibid.

[2]) Гизо въ городовомъ общинномъ движеніи сѣверной полосы Франціи видитъ, въ противоположность городамъ южной полосы, гдѣ преобладало начало чисто аристократическое, преобладаніе начала демократическаго, на томъ лишь основаніи, что въ городахъ этой полосы выборъ высшаго производится низшими—du magistrat par la population (Hist. de la civil en Fr. (V. 249). Мнѣ кажется, что въ виду приведеннаго мною въ текстѣ факта представленія кандидатовъ отслужившими срокъ магистратами и такой сложной системы выборовъ, которую излагаетъ самъ же Гизо въ XVIII лекціи, слишкомъ рискованно дѣлать заключеніе о демократизмѣ городскихъ общинъ на сѣверѣ Франціи; наконецъ, есть факты, что и на югѣ (напр. въ Monpellier) выборы въ общественныя должности приблизительно производились также, какъ и въ сѣверныхъ городахъ; напр. Реймсѣ и Амьенѣ (см. Levasseur I. 183), а на югѣ по мнѣнію Гизо преобладало начало аристократическое.

дѣніи короля, никогда не достигавшіе политической самостоятельности общинныхъ городовъ и всегда управлявшіеся королевскими чиновниками [1]). Эти города никогда не достигали состоянія политически самостоятельныхъ организмовъ, состоянія государства въ государствѣ, состоянія городовъ, пользовавшихся всѣми тремя видами юрисдикціи (haute, moyenne et basse); высшая юрисдикція въ нихъ всегда оставалась въ рукахъ королевской власти, отправлявшей ее черезъ своихъ чиновниковъ. Съ перваго взгляда можетъ показаться, что исторія этихъ городовъ, между которыми — такіе богатые и значительные, какъ Орлеанъ и Парижъ, совершенно опровергаетъ взглядъ, что развитіе Средневѣковаго города есть непосредственный результатъ развитія торговли и промышленности, развитія населенія, занятія и средства къ жизни, котораго составляли именно промыслы всякаго рода; но это лишь съ перваго взгляда.

Я говорилъ уже выше, что этого взгляда не опровергаютъ тѣ города въ Германіи, которые получили извѣстную долю свободы и самоуправленія, привилегіи разнаго рода отъ феодаловъ и королей повидимому по доброй волѣ тѣхъ и другихъ; я замѣтилъ уже, что добрая воля феодаловъ и представителей верховной власти являлась въ данномъ случаѣ по своей сущности волей вынужденной; сила, значеніе городовъ—вотъ причина этой доброй воли, въ этомъ лежитъ ея стимулъ. Не опровергаетъ этого взгляда и исторія развитія des villes bateices. Эти города пришли бы къ тѣмъ же результатамъ, къ какимъ пришли королевскіе и императорскіе города Германіи. Они уже и шли по пути къ этимъ результатамъ: они уже получили цѣлый рядъ привилегій, они уже достигли того, что король «давалъ обѣщанія», обязывался управлять ими на основаніи извѣстныхъ правилъ, принуждалъ соблюдать эти правила самихъ чиновниковъ, своихъ prevôts; мало того, королевскіе чиновники, вступая въ отправленіе своей должности по управленію городомъ, должны были клясться, что будутъ въ точности соблю-

---

[1]) *Béchard.* I. 225 — 26. *Scheaffner.* II. 529. *Raynouard.* II. 294. Наиболѣе полное установленіе опредѣленія между коммуной и bourgeoisie— у *Leber* p. I. ch. IV. 23.

дать обычаи этого города [1]). Оставалось сдѣлать послѣдній шагъ; но этого-то шага имъ и не удалось сдѣлать; они запоздали: королевская власть обогнала ихъ, ихъ попытки къ возстанію, попытки завоевать свободное общинное устройство были безуспѣшны: сильная королевская власть задушила ихъ.

Такимъ образомъ, города Франціи или вовсе не успѣли обратиться въ политически-самостоятельныя единицы, пользовавшіеся верховными правами, или, обратившись въ таковыя, скоро потеряли свое политическое значеніе, благодаря слишкомъ быстрому усиленію королевской власти. Въ концѣ XIII и началѣ XIV стол. города Франціи являются уже не болѣе, какъ мѣстными, земскими единицами.

Судьба городовъ Англіи, до завоеванія ея во второй половинѣ XI в. норманнами, едва ли во многомъ отличается отъ судьбы континентальныхъ городовъ.

Наканунѣ завоеванія, въ Саксонскій періодъ, города Англіи, подобно континентальнымъ, еще не выдѣлялись въ административномъ отношеніи изъ графства, составляя часть его и управляясь королевскими чиновниками-бургграфами, Port-reeves'ами [2]). Норманское завоеваніе не помѣшало юридическому выдѣленію городовъ въ смыслѣ административныхъ единицъ, самостоятельныхъ организмовъ, пользующихся правомъ самоуправленія, но оно задержало развитіе ихъ въ самостоятельно-политическіе организмы, пользующіеся верховными правами государственной власти. Власть Вильгельма Завоевателя и его преемниковъ была слишкомъ сильна, чтобы города могли обратиться въ государства — въ государствѣ. Фактъ завоеванія остановилъ развитіе феодализма въ Англіи въ томъ направленіи, въ какомъ онъ развивался на континентѣ; онъ не могъ

---

[1]) Art. 35 de cout. de *Lorris:* „Nous ordonnons que toutes les fois que le prévôt changera dans la ville, il jurera d'observer fidèlement ses coutumes; et de même feront les nouveaux sergents chaque fois qu' ils seront institués. *Guizot:* Hist. de la civ. en Fr. IV. 226 и вообще исторія Орлеана—ibid. 219—222.

[2]) *Rud. Gneist:* I. 104. *Philipps.* Engl. Reichs und Rechtsgeschichte: 17. *Hom. Cox:* die Staatseinrichtungen Englands. 638.

на островахъ Великобританіи разцвѣсти такъ пышно, какъ тамъ. Этотъ важный фактъ, отразившись на всей исторіи Англіи, отразился на исторіи города ея; въ силу этого обстоятельства города, по крайней мѣрѣ большинство, оставались подъ непосредственной властью короля; это мы видимъ въ XII и въ началѣ XIII вѣка, когда лишь очень немногіе города, терявшіеся въ массѣ королевскихъ, были владѣльческими [1]); уже благодаря только своей немногочисленности, владѣльческіе города не могли играть большой роли; а наконецъ, и эти-то очень немногіе владѣльческіе города все-таки не могли достигнуть состоянія континентальныхъ городовъ, благодаря сравнительной слабости ихъ владѣльцевъ и зависимости послѣднихъ отъ сильной королевской власти.

Но не допустивъ города до политической независимости, королевская власть не могла помѣшать развитію его внутренней жизни, развитію торговли и промышленности; она даже поощряла то и другое, содѣйствуя тѣмъ самымъ развитію самоуправленія города въ его собственныхъ дѣлахъ и интересахъ. Въ то время, какъ графства теряютъ право избрать своихъ представителей, въ то время, какъ это право переходитъ отъ нихъ къ коронѣ, города и мѣстечки покупаютъ у послѣдней [2]) право «народной организаціи», какъ выражается Коксъ, своего управленія; королевская власть признаетъ за городами право избранія baillif, bourg- и port-reeve, оставляя за собою лишь право утвержденія въ этихъ общественныхъ должностяхъ [3]). Такимъ образомъ, англійскіе города, какъ отдѣльныя административныя единицы, выдѣлились еще въ XII вѣкѣ [4]), а такой городъ, какъ Лондонъ, достигъ этого гораздо раньше; онъ еще въ Саксонскій періодъ составлялъ самостоятельный округъ, подобный графству [5])

---

[1]) *Rud. Gneist.* I. 112: въ нормандскій періодъ изъ 1500 хартій, касавшихся городовъ лишь 49 изданы не королемъ, а владѣльцами.

[2]) *Hom. Cox.* 638; *Kleinschrod.* Grossbritaniensgesetzgebung ueber Gewerb. 120.

[3]) *R. Gneist.* I. 106, 111 и 195. *Hom. Cox...* 638. *Béchard.* I. 398.

[4]) Только въ военномъ отношеніи большинство городовъ и гораздо позже входило въ составъ графства—Gneist. I. 194.

[5]) *Béchard.* I. 398.

Что касается внутренняго развитія англійскихъ городовъ, ихъ сословной организаціи, то въ этомъ отношеніи они представляютъ много общаго съ городами континента.

До XII в. основаніемъ полноправности гражданъ была недвижимая, поземельная собственность [1]); господствующимъ классомъ, полноправными гражданами были, слѣдовательно, только поземельные собственники; сословіе торговцевъ и ремесленниковъ, сословіе, если можно такъ выразиться, движимой собственности, капитала, сложившіеся въ цехи и гильдіи, за этотъ періодъ подчиняется власти городскихъ чиновниковъ, избранныхъ изъ сословія землевладѣльцевъ и лишь позже стремится выдти изъ этого зависимаго положенія и получить право участія въ управленіи общественными дѣлами [2]); и только съ этого времени имущественная основа городскаго самоуправленія измѣняется: мѣсто недвижимой собственности постепенно заступаетъ движимая—капиталъ.

Значеніе юридическаго лица города Англіи получаютъ лишь съ XV ст. [3]). Но съ этого же времени городское управленіе, какъ и на континентѣ, хотя и по другимъ причинамъ, аристократизируется быстрыми шагами; оно обращается даже въ олигархическое; дѣло въ томъ, что королевская власть, стремясь воспользоваться городами, какъ единицами, имѣющими своихъ представителей въ Парламентѣ, передаетъ управленіе города въ завѣдываніе особыхъ комиссій, которыя на первый разъ даже назначаются самимъ правительствомъ, а потомъ пополняютъ, измѣняютъ свой составъ путемъ кооптаціи, которая примѣнялась ко всѣмъ выборнымъ должностнымъ лицамъ города [4]). Эта политика королей по отношенію къ городамъ объясняется именно желаніемъ увеличить число своихъ сторонниковъ въ Палатѣ Общинъ, такъ какъ избраніе представителей отъ городовъ въ эту палату предоставлялось тѣмъ же городскимъ Совѣ-

---

[1]) *R. Gneist.* I. 108 и 111; по изысканіямъ изслѣдователей исторіи городовъ Англіи—*Meerewether*'а и *Stiphen*'а — городское устройство *до XIII* ст. не было въ тѣсной связи съ цехами и гильдіями.

[2]) *K. Gneist.* I. 202.

[3]) Въ 1439 г. — первая хартія, которая обращаетъ городъ Kingstown upon Hill въ юридическое лицо, инкорпорируетъ его. *Gneist.* I. 218; *Hom. Cox.* 639.

[4]) *R. Gneist.* I. 320—321.

тамъ или комиссіямъ. Такое отношеніе къ городамъ королевской власти, эта политика аристократизаціи городскаго управленія продолжается до 1686 г., съ котораго начинается поворотъ къ прежнему порядку вещей.

Хотя въ исторіи Англіи мы и не видимъ той упорной, кровавой борьбы городскаго населенія съ феодалами или верховной властью, борьбы, съ которой мы встрѣчаемся въ огромномъ большинствѣ городовъ материка Европы, хотя постепенное развитіе городовъ этой страны повидимому обусловливается исключительно королевскими хартіями, тѣмъ не менѣе было бы большимъ заблужденіемъ утверждать, что въ Англіи городское самоуправленіе создается только благодаря королевской власти; оно и здѣсь развивается скорѣе, не смотря на сильную королевскую власть, которая лишь сдерживаетъ это развитіе, руководитъ, пожалуй, имъ, регулируетъ ходъ его, сообразно своимъ цѣлямъ и планамъ; причины же и здѣсь, какъ на континентѣ Европы, лежатъ въ развитіи торговли и промышленности, въ богатствѣ и силѣ торговопромышленнаго населенія городовъ; здѣсь эти причины вырисовываются даже рѣзче и ярче, чѣмъ на континентѣ города. Не дойдя до положенія самостоятельныхъ политическихъ организмовъ, выработавъ лишь земское самоуправленіе, города идутъ неуклонно по этому пути, постоянно развиваясь, несмотря на сильную верховную власть, сначала въ лицѣ короны, потомъ—парламента.

Къ концу XV ст. борьба цеховъ съ родами закончилась во всѣхъ городахъ Европы. Въ Германіи съ окончаніемъ этой долгой борьбы города достигли наибольшей силы, наибольшаго блеска; съ этого же момента начинается и паденіе городовъ [1]). Прежде чѣмъ перейти къ причинамъ этого явленія, нелишнее сказать нѣсколько словъ о томъ, что представляли собою европейскіе города въ періодъ ихъ процвѣтанія и полной независимости, самостоятельности.

Въ концѣ борьбы, наканунѣ, такъ сказать, паденія, городъ представлялъ собою совершенно независимый, самостоятельный организмъ, абсолютно выдѣлявшійся какъ во внутреннемъ такъ и во внѣ-

---

[1]) *Otto Gierke.* I. 327.

нѣмъ отношеніяхъ; онъ представлялъ собою то, что на современномъ языкѣ принято называть юридическимъ лицомъ; притомъ политическимъ юридическимъ лицомъ; онъ представлялъ собою совокупность общинъ городскаго населенія, выражавшуюся въ общемъ учрежденіи—Совѣтѣ, общихъ должностныхъ лицахъ, управлявшихъ дѣлами города; всѣ должностныя лица, начиная съ бургмейстера и членовъ Совѣта, кончая, какъ замѣчаетъ Гирке, послѣднимъ сторожемъ—служатъ одному господину, знаютъ одну власть—городъ [1]), какъ единое цѣлое. Но такое значеніе города, какъ и всякой общины или союза общинъ значеніе юридическаго лица, можетъ быть двоякимъ: или городъ является самостоятельной единицей по отношенію только къ своимъ общиннымъ чисто мѣстнымъ дѣламъ; только въ этихъ дѣлахъ и интересахъ онъ является автономическимъ лицомъ, не касаясь интересовъ частныхъ лицъ съ ихъ индивидуальной или государственной точки зрѣнія, не представляя для нихъ верховной государственной власти; или же городъ является не только земской единицей, самостоятельно вѣдающей свои нужды, но и политическимъ тѣломъ, самимъ государствомъ, по отношенію къ которому отдѣльные жители его—ничто иное какъ подданные. То или другое изъ этихъ значеній города обусловливается состояніемъ въ данное время государства, силой верховной власти въ этомъ государствѣ; словомъ, степенью развитія общественно-государственной жизни: чѣмъ слабѣе государство и верховная власть, какъ олицетвореніе его, тѣмъ болѣе отдѣльныя составныя части его независимы политически, тѣмъ ближе эти части къ состоянію государства; тѣмъ необходимѣе и естественнѣе является обладаніе этими организмами верховною властью.

Города Средневѣковой Европы достигли втораго значенія, значенія государства въ государствѣ; это значеніе ихъ обусловливалось именно отсутствіемъ настолько сильной верховной власти, чтобы она могла служить уравновѣшивающимъ рычагомъ во взаимныхъ отношеніяхъ отдѣльныхъ общественныхъ группъ и элементовъ [2]). Верховная власть въ началѣ среднихъ вѣковъ, въ лицѣ импе-

---

[1]) *Otto Gierke*. I. 312.

[2]) Любой договоръ, conjuratio, составленный жителями города съ цѣлью борьбы съ вассалами, можетъ служить отличнымъ доказательствомъ, что

раторовъ и королей, была только тѣнью власти. Городамъ, въ ихъ борьбѣ съ сильными феодалами предстоялъ одинъ исходъ:—отнять у нихъ ихъ право на управленіе городомъ и взять его въ свои руки; а это право феодаловъ, какъ мы видѣли, было, благодаря той же слабости верховной власти, верховное неограниченное право. Освободившись изъ подъ власти феодальнаго владѣльца городъ долженъ былъ взять на себя верховную юрисдикцію, какъ внутреннюю, такъ и внѣшнюю, т. е. какъ судъ внутренній, судъ въ обыкновенномъ смыслѣ, такъ и судъ внѣшній—самозащиту, право войны; городъ долженъ былъ взять на себя и самое законодательство, опять таки внутреннее и внѣшнее—изданіе законовъ, касающихся внутреннихъ отношеній и заключеніе договоровъ съ другими городами или феодальными владѣльцами; на него же необходимо перешла и администрація какъ внутренняя такъ и внѣшняя: управленіе внутренними дѣлами и дипломатическія отношенія. И дѣйствительно, во всѣхъ городахъ Западной Средневѣковой Европы, городская власть, не смотря на все разнообразіе ея организаціи, обусловливаемой, какъ я указывалъ, многими мѣстными условіями, не была только мѣстною земскою властью, но и носила на себѣ ясный характеръ политической, государственной власти [2]). Стоитъ заглянуть въ четвертый томъ сочиненія о городахъ въ Средніе вѣка Гюльмана, особенно въ третій томъ исторіи городскаго устройства Германіи Маурера, чтобы убѣдиться, какою массою общественныхъ дѣлъ управляло городское правительство въ качествѣ государственной власти: оно не только самостоятельно и независимо регулировало, издавая законы, такія стороны общественной жизни, какъ общественное образованіе, общественное здравіе, безопасность, пути сообщенія, занятіе ремеслами и торговлей, но оно же отправляло судъ (haute, moyenne et bassejustice) по матеріальному праву, регулируемому также городскою властью; оно вѣдало, военное дѣло, вѣдая защиту города отъ внѣшнихъ нападеній; въ его рукахъ — устройство и организація войска; оно облагаетъ налогами, опять таки въ качествѣ верховной государственной власти.

свергая власть феодала, города не могли найти защиты въ королевской власти, и должны были искать ее въ самихъ себѣ.

[1]) Я имѣю въ виду лишь города, успѣвшіе достигнуть независимаго общиннаго устройства.

Понятно, что такой порядокъ вещей могъ продолжаться лишь до образованія націи, государства. Все равно какимъ путемъ образуется это государство, какую форму приметъ въ немъ государственный строй; будетъ ли это, какъ въ Голландіи, федерація штатовъ или городовъ съ ихъ округами, или эта власть сложится въ сильную, почти деспотическую монархію; во всякомъ случаѣ города должны потерять свое государственное значеніе; если только они, какъ въ Италіи, сами, каждый, не обратится окончательно въ государства, они необходимо теряютъ всѣ верховныя и государственныя права, которыя переходятъ къ органамъ верховной, государственной власти. Лоранъ совершенно правъ, замѣчая, что для образованія государства необходимо было, чтобы и города, эти états dans l'état, пали [1]). Они должны были пасть вмѣстѣ съ другимъ явленіемъ Средневѣковой Европы—независимыми феодалами, съ которыми они представляютъ совершенно однородное явленіе; явившись въ результатѣ феодальнаго строя, они, какъ я уже замѣчалъ не разъ, сами не нарушили этого строя, а лишь вошли въ него, занявъ въ феодальной іерархіи мѣсто, совершенно аналогичное съ положеніемъ независимыхъ феодаловъ.

Пятнадцатый вѣкъ — поворотный пунктъ въ исторіи Западной Европы: на мозаикѣ феодальнаго строя появляется нѣчто несовмѣстное съ узорами этого строя: новый элементъ, новый узоръ, который не могъ мириться съ общимъ колоритомъ; элементъ, который долженъ былъ положить начало полному разрушенію феодальнаго міра. Растетъ сильная королевская, верховная власть, слагается то, что называютъ государствомъ. Нѣтъ причинъ останавливаться, хотя бы и коротко на исторіи этого явленія; для моей цѣли достаточно указать лишь на это явленіе, какъ на причину паденія городовъ въ смыслѣ политически-независимыхъ тѣлъ.

Мы видѣли, что во Франціи и Англіи именно благодаря болѣе раннему сложенію государства, верховной власти, города или вовсе не достигли политической независимости, какъ въ Англіи, или ея достигли очень немногіе, какъ во Франціи. Этотъ фактъ лучше

---

[1]) Hist. du dr. des gens. VII. 503.

всего иллюстрируетъ мысль о несовмѣстности понятія государства съ понятіемъ города—государства, какъ его составной части.

И въ Германіи города теряютъ свое политическое независимое состояніе со времени земскаго мира и окончательно потеряли его въ началѣ XVII стол., когда Германія распалась на отдѣльныя, самостоятельныя государства. Въ высшей степени важный въ исторіи нѣмецкаго народа актъ изданія «вѣчнаго земскаго мира» при Максиміліанѣ I (1495) и учрежденіе Имперскаго каммергерихта кладутъ начало новому порядку вещей и составляютъ первый, но очень рѣшительный, шагъ къ паденію политической независимости германскихъ городовъ: является власть, общая всѣмъ городамъ, имѣющая цѣлью охранять миръ и тишину; власть, имѣющая уже нѣкоторую возможность приводить въ исполненіе рѣшенія Имперскаго Суда; главная причина вызвавшая необходимость верховныхъ, политическихъ правъ въ рукахъ самаго города, теперь падаетъ: миръ и безопасность находятъ своихъ охранителей внѣ стѣнъ города, который eo ipso лишается важнѣйшаго изъ своихъ правъ; его независимость сильно колеблется. «То, что было счастіемъ для цѣлой Германіи, говоритъ Мауреръ, было несчастіемъ для свободы и независимости городовъ» [1]).

Въ Германіи нѣсколько позже, чѣмъ во Франціи съ Англіей, верховная власть усиливается; отдѣльные владѣтельные князья въ концѣ XV и XVI в. достигаютъ состоянія самостоятельныхъ государей; благодаря реформаціи они усиливаютъ, закругляютъ свои владѣнія; уже во второй половинѣ XVI в. мы видимъ ихъ на столько сильными, что ихъ религіей опредѣлялась религія ихъ подданныхъ: cujus regio, ejus est religio — одна изъ основныхъ статей Аугсбурскаго религіознаго мира 1555 года. Учрежденіе постоянныхъ войскъ въ Европѣ повсюду было однимъ изъ главныхъ моментовъ исторіи: абсолютизмъ находитъ въ организаціи постояннаго войска одно изъ могущественныхъ средствъ, а города— могилу своихъ вольностей и льготъ. Тридцатилѣтняя война окончательно сформировала верховную власть Германіи. Вмѣстѣ съ развитіемъ верховной власти, параллельно ему, городъ Средневѣковой Европы не только лишается своей политической независимости, но

[1]) Geschichte der staedteverf. IV. 124.

и внутреннее благосостояніе его, благодаря многимъ причинамъ, приходитъ въ огромномъ большинствѣ случаевъ въ крайній упадокъ. Религіозныя войны XVI и XVII ст. страшно раззоряютъ ихъ, династическія войны XVII ст. помогаютъ этому раззоренію, важными торгово-промышленными пунктами остаются очень немногіе изъ нихъ. Олигархическое правленіе нѣсколькихъ фамилій дѣлается для городскаго населенія на столько тягостнымъ, что абсолютизмъ XVIII в., вторгаясь въ область мѣстнаго городскаго управленія, едвали даже могъ возбудить неудовольствіе и ропотъ въ массѣ.

Теряя политическую самостоятельность, города потеряли и земскую автономію, въ періодъ крайняго развитія просвѣщеннаго абсолютизма. Великая французская революція — новый поворотный пунктъ въ исторіи мѣстнаго самоуправленія: чувство народнаго сознанія едва успѣвъ заснуть, просыпается снова: идея самоуправленія вообще умереть не успѣла; ее ждетъ великая будущность вездѣ въ Европѣ; тамъ, гдѣ ее сжимаютъ съ неестественными усиліями, она проявляется время отъ времени въ неменѣе неестественныхъ формахъ; тамъ, гдѣ ее только сдерживаютъ, регулируютъ, ради извѣстныхъ цѣлей и плановъ, она, хотя и не быстро, прогрессируетъ, не смотря на сдерживанье.

Независимо отъ того обстоятельства, на сколько ясно мнѣ удалось въ этомъ очеркѣ доказать, что развитіе Западно-Европейскаго города есть результатъ самой жизни городскаго населенія, результатъ активной энергической дѣятельности этого населенія, дѣятельности, никогда не умиравшей, не задушенный даже абсолютизмомъ XVIII в. фактъ этотъ самъ по себѣ остается исторической истиной; слова Тьерри, сказанныя имъ по отношенію къ общинному движенію Франціи, можно повторить вмѣстѣ съ нимъ по отношенію къ исторіи Западно-Европейскаго города вообще, — «здѣсь все было дѣломъ купцовъ и ремесленниковъ, составлявшихъ населеніе городовъ». [1])

---

[1]) Lettres sur l'histoire de Fr. XIII. 194.

КНИГА ПЕРВАЯ.

Русскій городъ до учрежденія Магистратовъ.

ОТДѢЛЪ ПЕРВЫЙ.

Русскій городъ до Петра Великаго.

Обращаясь къ исторіи русскаго города, прежде всего невольно останавливаешься на вопросѣ: игралъ ли городъ такую же громадную роль въ нашемъ отечествѣ, какую, по свидѣтельству Гирке и другихъ извѣстныхъ уже намъ писателей, онъ игралъ на западѣ Европы? Не прибѣгая даже къ спеціальному изслѣдованію, даже при поверхностномъ знакомствѣ съ русской исторіей, едвали можно долго колебаться при рѣшеніи этого вопроса. До начала XIII ст., времени завоеванія Руси монголами, нашъ городъ несомнѣнно игралъ активную, притомъ очень важную, роль въ политическомъ строѣ тогдашней Россіи; но со времени завоеванія ея татарами, а въ особенности начиная съ XIV ст., времени зарожденія Московскаго государства, положеніе дѣлъ измѣняется, и городъ теряетъ всякое значеніе. Едвали кто рѣшится утверждать, что русскій городъ, начиная съ этого времени, игралъ какую либо активную роль въ исторіи развитія самаго государства. Отрицая положительную роль нашего города въ развитіи политическаго строя, я не думаю, однако, отрицать его, если можно такъ выразиться, отрицательное значеніе въ нашей исторіи; наоборотъ, это его значеніе, по своимъ результатамъ, весьма велико. Отсутствіе города, какъ единаго земскаго организма, не могло не имѣть сильнаго вліянія на развитіе политическаго строя нашего отечества. Отсутствіе торгово-промыш-

леннаго населенія, съ его автономическими общинами, обладающими опредѣленными политическими правами, не могло не отозваться на этомъ развитіи. Благодаря такому факту и быть можетъ только ему, нашъ государственный строй принялъ тотъ, а не иной видъ, тѣ, а не другія формы.

Я уже замѣтилъ, что до XIII ст. нашъ городъ игралъ очень важную, активную, политическую роль; это время исторіи Россіи и составляетъ первый періодъ въ исторіи русскаго города. Второй періодъ составляетъ время отъ половины XIV ст. до конца XVIII; и наконецъ третій — отъ конца XVIII в. до нашего времени. Въ первый періодъ, періодъ удѣльно-вѣчевой, значеніе нашего города напоминало роль средневѣковыхъ муниципій на Западѣ: это былъ городъ—государство. Въ началѣ втораго періода, во время Московскаго государства, городъ теряетъ значеніе самостоятельнаго политическаго организма, а съ нимъ вмѣстѣ и земское—значеніе мѣстной автономической единицы. Изъ цѣльнаго политическаго организма онъ обращается въ конгломератъ, ничѣмъ между собою не связанныхъ, тяглыхъ общинъ. Съ конца XVIII в., времени изданія Екатериной Великой Городоваго Положенія, — новый періодъ въ исторіи нашего города: съ этого времени онъ постепенно обращается въ особое единое цѣлое, въ отдѣльную, самостоятельную, земскую единицу, обладающую извѣстными автономическими правами.

Раздѣляя исторію нашего города на означенные періоды, я беру за основаніе такого дѣленія степень юридической обособленности города отъ волостнаго населенія и степень его автономіи, вмѣстѣ съ ея качествомъ (политическая или административная автономія). Другаго основанія для такого дѣленія, по моему мнѣнію, взять никакого нельзя. Въ очеркѣ развитія западно-европейскаго общиннаго управленія городовъ я взялъ за основаніе фактъ участія въ борьбѣ за самостоятельность общинную самаго населенія города или, лучше, характеръ борьбы — кто и съ кѣмъ ведетъ борьбу. Въ исторіи русскаго города и его населенія ни о какой борьбѣ не можетъ идти рѣчи: борьба здѣсь не имѣла мѣста, за исключеніемъ Новгорода и Пскова. Уже въ концѣ XIV ст. кончилась она, не приведя къ тѣмъ результатамъ, къ достиженію которыхъ была направлена. Въ двухъ только-что названныхъ городахъ, она

закончилась въ концѣ XV и началѣ XVI ст. О борьбѣ городскаго населенія съ представителями власти въ московскій періодъ нашей исторіи, о борьбѣ отдѣльныхъ слоевъ этого населенія между собою—лучшихъ съ худшими—посадскихъ, черныхъ сотенъ съ гостиными и суконными—можно говорить лишь въ совершенно особомъ, очень своеобразномъ смыслѣ, отличномъ отъ борьбы западноевропейскихъ городовъ. Это не была, какъ на западѣ, борьба активная, самостоятельная, борьба съ оружіемъ въ рукахъ. Это была борьба пассивная, борьба при посредствѣ жалобъ въ Московскіе приказы великому государю; борьба, участники которой пускаютъ въ ходъ, въ качествѣ оружія, кляузы и интриги, ябеды и захаживанія передъ московскими властями, которымъ борящіяся стороны предоставляютъ самое рѣшеніе борьбы тѣмъ или инымъ способомъ.

[Въ сущности исторія нашего города есть ничто иное, какъ исторія регламентаціи, преобразованій торгово-промышленнаго городскаго населенія со стороны верховной власти. Ходъ этихъ преобразованій опредѣляется воззрѣніями, какія верховная власть имѣла на государственные интересы.] До тѣхъ поръ, пока государственные интересы усматриваются только въ бездоимочномъ сборѣ «его государевыхъ прибылей и доходовъ», ради лучшаго обезпеченія государства, какъ высшей международной силы, до тѣхъ поръ и городское населеніе, подобно сельскому и служилому, организуется въ такую «храмину», всѣ связи и скрѣпы которой служили бы одной цѣли—внѣшнему усиленію государства. До тѣхъ поръ всякое устройство и переустройство города не могло состоять ни въ чемъ иномъ, какъ въ такомъ сочетаніи составныхъ его частей при которомъ они могли бы исправно нести всѣ подати и налоги и «тянуть во всѣ государевы службы». До тѣхъ поръ государству не было дѣла до того, въ какомъ состояніи находятся какъ отдѣльныя части «храмины», такъ и вся она. Государство заботилось лишь о томъ, чтобы все необходимое для него попадало въ его кассу. Если оно интересовалось городскимъ населеніемъ, то только развѣ численностью его, его полнотой, не обращая никакого вниманія на его качество. Уже въ первой половинѣ XVIII вѣка верховная власть постепенно приходитъ къ сознанію, что такого отношенія съ ея стороны къ городскому населенію — недостаточно, что всѣ средства, употребляемыя ею доселѣ къ бездоимочному сбору

«государевыхъ доходовъ», и исправному отбыванію его службъ, не достигаютъ своихъ цѣлей, что необходимо озаботиться о состояніи какъ физическомъ, такъ и нравственномъ податнаго, тяглаго субъекта. Съ этого времени характеръ регламентаціи измѣняется: государство, блюдя свои интересы, начинаетъ заботиться объ интересахъ самаго городскаго общества, старается поднять въ немъ уровень экономическаго и нравственнаго благосостоянія; а для этого оно постепенно слагаетъ съ него «государевы службы», и надѣляетъ его опредѣленной дозой автономическихъ правъ. Государство сознаетъ теперь, что общество можетъ и даже должно имѣть собственныя нужды и интересы, удовлетворить которые оно можетъ только само же. Государственная регламентація городскаго населенія идетъ уже въ направленіи расширенія правъ автономическаго удовлетворенія собственнымъ потребностямъ и интересамъ. Городъ изъ конгломерата ничѣмъ не связанныхъ общинъ постепенно обращается въ одно цѣлое, въ единый, болѣе или менѣе самостоятельный, въ земскомъ отношеніи, мѣстный организмъ, въ юридическое лицо, обладающее правомъ идеѣ способностью, для выраженія которыхъ оно имѣетъ свои органы.

Три момента въ исторіи развитія города, выставляемые, какъ мы видѣли, Карломъ Гегелемъ въ качествѣ главныхъ факторовъ этого развитія въ Западной Европѣ, играли ту же роль и въ исторіи нашего города. И у насъ, какъ въ Западной Европѣ, первымъ по времени изъ этихъ факторовъ является тотъ моментъ, когда опредѣленные пункты населенія обносятся укрѣпленіями того или инаго рода. Фактъ укрѣпленія даннаго мѣста, какъ я уже говорилъ объ этомъ во введеніи, привлекая на это мѣсто населеніе, вліялъ необходимо на характеръ населенія, его составъ. Здѣсь развивались, благодаря разнообразію населенія, и особыя условія совмѣстной общественной жизни, условія, имѣвшія громадное вліяніе на исторію развитія города. Благодаря только имъ, городъ получаетъ своеобразный ходъ развитія въ исторіи общественно-государственной жизни. Понятно, послѣ этого, что болѣе или менѣе твердое констатированіе этихъ двухъ [1]) фактовъ въ исторіи нашего города является самой существенной стороной въ историческомъ очеркѣ.

---

[3]) Наличность свободныхъ общинъ въ средѣ городскаго насе-

Вопросъ о времени появленія городовъ на Руси въ смыслѣ укрѣпленныхъ мѣстъ населенія далеко не одинаково рѣшенъ всѣми изслѣдователями нашей древней исторіи [1]). Само собою понятно, что опредѣлить точно не только годы, но даже вѣкъ появленія городовъ, какъ укрѣпленныхъ мѣстъ, нѣтъ никакой возможности; но мы обладаемъ въ достаточной степени солиднымъ матеріаломъ для того, чтобы рѣшить данный вопросъ, такъ сказать, въ болѣе общемъ, широкомъ смыслѣ: именно, существовали ли, напр., города до IX вѣка, со второй половины котораго, времени появленія, по преданію, варяжскихъ князей на Руси, у насъ обыкновенно принято начинать исторію Руси какъ государства, или же они появляются лишь съ этого времени?

Цѣлый рядъ писателей и лѣтописцевъ востока, Византіи и Западной Европы отъ періода времени VI—X вѣка свидѣтельствуетъ о существованіи городовъ на Руси задолго до IX вѣка, т. е. времени появленія варяжскихъ князей [2]). Всѣ эти писатели или прямо говорятъ о городахъ до девятаго вѣка, или же, какъ это дѣлаютъ Титмаръ Мерзебургскій и Адамъ Бременскій, описываютъ города Руси въ томъ состояніи, въ какомъ они существовали, напр., въ XI вѣкѣ. Но они описываютъ ихъ уже въ такомъ состояніи, въ какомъ они, по мнѣнію названныхъ писателей, могли, какъ напр., Кіевъ, соперничать съ тогдашнимъ Константинополемъ [3]); понятно, что въ теченіи какихъ-нибудь полутора столѣтій городъ не могъ изъ просто укрѣпленнаго только пункта подняться до сте-

---

ленія — самое главное условіе развитія западно-европейскаго города—у насъ не играетъ такой важной роли въ періодъ до-московскій, благодаря тому, что, за отсутствіемъ феодальной системы, у насъ и сельское и городское населеніе—одинаково свободны; а начиная съ московскаго періода наше городское населеніе закрѣпощено тяглу одинаково со всѣмъ остальнымъ населеніемъ Россіи.

[1]) Отдѣльныя мнѣнія писателей по этому вопросу см. у г. *Самоквасова*—„Древніе города Россіи". стр. 2—14 и 129—162—собственное мнѣніе автора, который думаетъ, что „общественная жизнь русскихъ славянъ началась съ городовъ; изъ городовъ уже... славянское народонаселеніе Россіи разсѣялось въ селахъ и хуторахъ". (145)

[2]) *Макушевъ:* Сказаніе иностранцевъ о бытѣ и нравахъ славянъ. 113—116.

[3]) Ibid. 113, прим. 29 и 30.

пени такого города, который могли сравнивать со столицей Восточной Римской имперіей; на это нужно нѣсколько столѣтій, по крайней мѣрѣ. Нашъ лѣтописецъ на первыхъ страницахъ своей лѣтописи называетъ уже нѣсколько городовъ—Новгородъ, Кіевъ, Смоленскъ—которые существовали задолго до князей варяговъ. Мнѣ кажется, что уже приведенныхъ только фактовъ совершенно достаточно для того, чтобы признать существованіе на Руси городовъ до IX в. не только въ смыслѣ укрѣпленныхъ центровъ, но и въ смыслѣ особыхъ пунктовъ поселенія, отличающихся уже нѣсколько какъ по количеству населенія, такъ и по его качеству [1]). Позже, въ X, XI, XII и д. вѣкахъ основаніе многихъ городовъ приписывается лѣтописцемъ уже прямо князьямъ; многіе основывались на сѣверѣ и сѣверо-востокѣ Руси непосредственно нашими колонистами, выходцами съ юго-запада. Масса первоначальныхъ городовъ — крѣпостей, если можно такъ выразиться, должна была исчезнуть лишь, только исчезла необходимость въ укрѣпленіи въ данномъ мѣстѣ; оставались и развивались тѣ изъ нихъ, въ которыхъ вмѣстѣ съ военно-стратегическими условіями существовало много другихъ, вызывающихъ постепенное развитіе города-укрѣпленія въ городъ, какъ поселеніе, отличающееся отъ остальныхъ и по количеству жителей и по ихъ общественному характеру. Такіе города-укрѣпленія развивались и росли приблизительно слѣдующимъ путемъ: около укрѣпленія, того, что нѣмцы называли бургомъ, у его стѣнъ и рвовъ постепенно осѣдали такъ называемые посады и слободы, жители которыхъ въ случаѣ опасности находили защиту и убѣжище въ городѣ (укрѣпленіи), который въ первое время едвали былъ населенъ кѣмъ-либо, кромѣ тѣхъ, спеціальная цѣль которыхъ—защита и охраненіе города. Можно даже думать, вмѣстѣ съ нѣкоторыми изслѣдователями [2]), что до появленія дружины самый городъ не былъ никѣмъ населенъ и служилъ въ мирное, безопасное время мѣстомъ отправленія религіозныхъ обрядовъ, а въ

---

[1]) *Бѣляевъ:* Разсказы изъ рус. ист. I. 7. *Соловьевъ.* Исторія Россіи I. 53—56; *Погодинъ.* Изсл., Зап. и Лек. VII. 193. *Корсакъ.* Меря и Ростовское княжество. 59.

[2]) Мнѣніе о назначеніи первоначальныхъ городовъ укрѣпленій, дошедшихъ до насъ подъ именемъ городищъ, очень разнообразны. см. *Самоквасовъ.* „Древніе города Россіи“ 17—22.

военное въ него бѣжали жители посадовъ и ближнихъ селъ и запирались отъ врага. Съ появленіемъ на Руси дружиннаго элемента, городъ-укрѣпленіе обратился въ постоянное мѣстопребываніе князя или посадника съ дружиной. Только впослѣдствіи города-укрѣпленія слились съ посадами и были обнесены новыми укрѣпленіями, у которыхъ, если городъ продолжалъ расти, образовывались новые посады и слободы.

Такимъ образомъ города, съ которыми мы встрѣчаемся въ Россіи, напр., въ XVII в., составлялись по отношенію къ населенію, главнымъ образомъ, если не исключительно, изъ посадовъ, окружавшихъ укрѣпленіе.

Первоначальное населеніе города—посада, за исключеніемъ дружиннаго элемента, не могло представлять собою на столько рѣзкаго отличія отъ остальныхъ поселеній, чтобы образовать собою нѣчто особое, своеобразное; оно было за это время такимъ же по преимуществу, если неисключительно, земледѣльческимъ населеніемъ, какъ и все остальное населеніе тогдашней Руси. Такъ что городъ за это время былъ ничѣмъ инымъ, какъ тѣмъ же селомъ или деревней, отличающейся отъ остальныхъ лишь окружающими ее укрѣпленіями [1]). Съ появленіемъ дружиннаго элемента въ составъ города—посада привходитъ новое начало, которое постепенно производитъ сильное измѣненіе въ самой общественно-городской жизни. Этотъ новый общественный классъ, посвятившій себя исключительно дѣлу войны, значительно вліяетъ на развитіе торговли и промышленности; болѣе сложныя и тонкія потребности князя и его бояръ дружинниковъ вызываютъ образованіе новаго слоя населенія: въ среду посадскихъ земледѣльцевъ постепенно просачивается торгово-промышленный элементъ. [2]) Я говорилъ уже, что княжеская власть положила основаніе не малому числу городовъ; въ этихъ случаяхъ, князья-основатели, руководясь по преимуществу военно-административными соображеніями, закладываютъ на совершенно

---

[1]) *Погодинъ*: Изсл., Зам. и Лекціи. III. 504. *Соловьевъ:* Ист. Рос. I. 253; *Его же:* взглядъ на истор. устан. гос. пор. въ Россіи до П. В. 23. *Срезневскій* „чт. о лѣтоп.“ Зап. Им. Ак. Н. II. прил. № 3, 35. *Макушевъ*. 112.

[2]) *Бѣляевъ*. I. 110—111. *Соловьевъ*. Ист. Рос. I. 253.

новыхъ, ненаселенныхъ мѣстахъ городки, укрѣпленія, въ которыхъ сажаютъ своихъ представителей—посадниковъ, съ частью дружины. [1]) Понятно, что города этого послѣдняго рода образуются инымъ, обратнымъ путемъ, чѣмъ города перваго рода: тамъ дружинный элементъ привходитъ впослѣдствіи; здѣсь онъ появляется сначала; тамъ городъ, укрѣпленіе, появляется если не послѣ, то одновременно съ самымъ населеніемъ; онъ строится или послѣ или параллельно съ самой деревней, такъ что, началомъ, такъ сказать, зародышемъ города—посада служитъ деревенское населеніе, деревня. Города втораго рода, наоборотъ, имѣли своимъ зародышемъ сначала закладывавшееся укрѣпленіе съ его населеніемъ — «воями» дружинниками; уже потомъ около города — укрѣпленія появлялись посады и слободы земледѣльческаго и торгово-промышленнаго люда [2]). Однороднымъ способомъ основанія съ этимъ вторымъ, такъ сказать княжескимъ, является, въ большинствѣ случаевъ, болѣе поздній или одновременный съ нимъ способъ образованія городовъ выселенцами, русскими колонистами изъ юго и сѣверо-западной Руси въ сѣверо-восточную. Выселенцы Великаго Новгорода, его «повольники», положили основаніе многимъ городамъ путемъ заложенія укрѣпленій, городковъ, обратившихся впослѣдствіи въ города [3]).

Развитіе города въ тѣсной, непосредственной связи съ развитіемъ въ данной странѣ торговли и промышленности. Удѣльная рознь и усобица, почти непосредственно послѣдовавшія за появленіемъ варяжскихъ князей на Руси, понятно, не могли благопріятствовать развитію торгово-промышленнаго населенія, но они не могли, однако, и окончательно убить его въ зародышѣ: враждовавшіе князья-дружинники болѣе или менѣе щадили большіе города, опустошая по преимуществу села и деревни [4]). Притомъ,

---

[1]) *Иловайскій:* Исторія Рязанскаго княжества. 95.

[2]) Въ высшей степени вѣрно замѣчаніе одного изслѣдователя конца прошлаго столѣтія (*Крестинниковъ:* Исторія Холмогоръ. 1790 г.) что „древніе русскіе города имѣютъ двоякое начало: нѣкоторые—отъ строенія крѣпостей; другіе—отъ деревень. Предисл. III.

[3]) Такъ основана, напр., Вятка. *Н. Костомаровъ:* Сѣверно-рус. Народопр. I. 243—245. *Корсакъ:* Меря и Ростовское княжество: 82. *Бѣляевъ:* Разск. изъ рус. ист. I. 18—19.

[4]) *Бѣляевъ.* I. 208—10 и 230: „во все это время ни одинъ замѣчатель-

сами князья удѣльно-вѣчеваго періода, особенно второй половины его — по переходѣ исторической сцены на сѣверо-востокъ Руси — заботятся, на сколько это возможно при тогдашней безурядицѣ, объ умноженіи городскаго населенія, развитіи ремесла и торговли: отъ этого зависѣли ихъ богатство и сила. Часто князья заселяютъ во вновь основанныхъ ими городахъ цѣлыя слободы всякаго рода промышленниками и ремесленниками, не брезгая при этомъ и иноземцами [1]). Но все это вело лишь къ тому, что, какъ я только замѣтилъ, городское торгово-промышленное не было искоренено—и самое большее—едва замѣтно двигалось впередъ; говорить о «процвѣтаніи» городовъ за этотъ періодъ, какъ это дѣлаетъ Бѣляевъ, значитъ по меньшей мѣрѣ увлекаться. Если враждовавшіе князья и относились дѣйствительно болѣе или менѣе мягко къ городамъ и ихъ населенію, то отъ разношерстныхъ кочевниковъ южной Россіи, опустошавшихъ своими набѣгами пограничныя со степями княжества, едвали можно было ждать пощады; да наконецъ, сами князья не щадили сельскаго земледѣльческаго населенія а при такомъ положеніи вещей развиваться сколько нибудь быстро городъ не могъ: онъ былъ слишкомъ тѣсно связанъ съ «землей» вообще, чтобы раззореніе этой послѣдней не отозвалось на немъ; голодъ, моръ, вызывавшіеся этими «политическими бѣдствіями», какъ выражается Соловьевъ, а вмѣстѣ съ этимъ и полное отсутствіе за этотъ періодъ всякаго порядка и правосудія [2]) не могли содѣйствовать «процвѣтанію» городовъ, развитію въ нихъ торговли и промышленности; то, что удавалось князьямъ и горожанамъ насадить сегодня, съ корнемъ вырывалось завтра.

Едва стали затихать набѣги кочевниковъ юго-восточныхъ окраинъ Руси, едва начали слагаться вотчины—государства на сѣверо-востокѣ и юго-западѣ ея, какъ изъ степей Азіи появляется новый врагъ,

---

ный городъ не подвергался разграбленію". *Соловьевъ* (Исторія Рос. Ш. 21 и 41) опровергаетъ это мнѣніе Бѣляева; при этомъ говоритъ, однако, что въ періодъ времени до 1028 года изъ 100 съ небольшимъ случаевъ нападенія на города, только въ 29 случаяхъ, небольше, доходило дѣло до „взятія города на щитъ", т. е. разграбленія и избіенія его населенія.

[1]) *Соловьевъ:* Ист. Рос. Ш. 39. *Бѣляевъ*. I. 328: населеніе Даніиломъ Романовичемъ города Холма.

[2]) *Аристовъ:* промышленность древней Руси. 251—254.

страшнѣе всякаго кочевника, тревожившаго Русь доселѣ; врагъ, прошедшій вдоль и поперегъ почти всю тогдашнюю Россію, испепелившій и раззорившій все на своемъ пути. Раззоривъ Русь физически, въ экономическомъ отношеніи, татары сильно повліяли и на ея политическій строй: съ момента окончательнаго утвержденія ихъ господства городъ теряетъ всякое политическое значеніе.

Каково же было это политическое значеніе города до завоеванія Руси татарами? Въ какомъ отношеніи стоялъ городъ къ массѣ сельскаго населенія? Въ чемъ и какъ выражалось его отношеніе къ княжеской власти? Какъ и кѣмъ онъ управлялся? До появленія княжеско-дружиннаго элемента городъ, не выдѣляясь по составу и характеру своего населенія, едвали выдѣлялся и въ политическомъ отношеніи; онъ не представлялъ собою, за этотъ періодъ, отдѣльной, самостоятельной единицы, неимѣющей ничего общаго съ окружавшей его «землею», а являлся центромъ, «серединой» этой земли: здѣсь совершались религіозные обряды, здѣсь производились судъ и расправа главою рода; здѣсь въ военное время сохранялось имущество всего окрестнаго населенія, сюда стекалось послѣднее въ минуты общей опасности [1]). Понятно, что при такомъ положеніи, значеніи города для окружающаго его сельскаго населенія, послѣднее не могло не тяготѣть къ нему, не стать въ извѣстныя, зависимыя отношенія [2]). Такимъ образомъ, городъ до княжескаго періода являлся политическимъ центромъ опредѣленной «земли», населеніе которой стояло къ нему въ зависимыхъ отношеніяхъ. Понятно, что эти отношенія не могли отличаться точностью и опредѣленностью, которыхъ не доставало и въ позднѣйшій, княжескій періодъ: все опредѣлялось самой жизнью, фактически. Власть городскаго вѣча, до княжескаго періода распространялась на сельское населеніе и населеніе пригородовъ; этимъ, однако, не уничтожалась совершенно самостоятельность пригорода и села: въ томъ и другомъ имѣло мѣсто свое вѣче, свой сходъ [3]). Въ періодъ княжескій, удѣльно-вѣчевой, устанавливается нѣсколько большая опредѣленность въ отношеніяхъ города къ при-

[1]) *Бестужевъ-Рюминъ*. Русская Исторія. I. 46. Здѣсь авторъ, подобно Корсаку, примиряетъ всѣ мнѣнія о городахъ—городищахъ.

[2]) *Соловьевъ*. Исторія Рос. I. 55.

[3]) *Бѣляевъ*. I. 14 и 16.

городамъ и «землѣ» вообще; выясняются отношенія его къ князю, появленіе котораго съ дружиной значительно измѣняетъ политическое состояніе города. Онъ, какъ и прежде, остается «средоточіемъ» земли; онъ и теперь стоитъ во главѣ, такъ сказать, волости, княженія, на населеніе котораго переносится имя города: — кіяне полочане, смоляне и т. п.; но во-внутреннемъ строѣ самаго города происходитъ важное измѣненіе: въ него вносится новое начало въ лицѣ князя и его дружины, начало власти, чуждое вѣчу, часто ему враждебное. Но и этотъ, новый, представитель верховной власти, является представителемъ не города только, какъ отдѣльнаго цѣлаго, а волости, княженія, ему противополагается не вѣче отдѣльнаго даннаго города, а цѣлой земли, волости, во главѣ которой, какъ я только-что замѣтилъ, онъ стоитъ; вѣче главнаго города, являясь властью государственно-земскою, сталкивается съ властью князя; борьба между этими двумя властями, двумя началами: земскимъ, вѣчевымъ и княжескимъ, дружиннымъ, была неизбѣжна. Удѣльно-вѣчевой строй Руси — результатъ этой борьбы, въ которой элементъ княжеско-дружинный одержалъ побѣду, и пышно разцвѣлъ съ паденіемъ перваго элемента, земскаго. Вмѣстѣ съ паденіемъ вѣча, какъ олицетворенія народнаго земскаго начала, долженъ былъ пасть и городъ — государство: лишившись возможности выражать свою волю, онъ теряетъ всякое политическое значеніе, а вмѣстѣ съ нимъ—и земское, такъ какъ онъ не успѣлъ къ XIV в., времени усиленію московскихъ князей, выработаться на столько, чтобы быть въ состояніи выдѣлить интересы чисто мѣстные — изъ интересовъ политическихъ—государственныхъ и тѣ и другіе тѣсно сливались; власти мѣстныя и государственныя олицетворялись въ однихъ и тѣхъ же учрежденіяхъ и лицахъ, и потому, паденіе государства—города должно было повлечь за собою и паденіе города, какъ мѣстной автономической единицы.

Характеръ города въ удѣльно-вѣчевой періодъ, направленіе, въ которомъ онъ развивался за этотъ періодъ, наиболѣе полно выразились въ исторіи Новгорода и Пскова, развивавшихся при болѣе благопріятныхъ условіяхъ, чѣмъ остальные города современной сѣверо-восточной и юго-западной Руси, ускользнувшихъ изъ подъ вліянія такихъ тяжелыхъ «политическихъ бѣдствій», какъ татарское завоеваніе. Благодаря этимъ обстоятельствамъ, названные го-

рода имѣли возможность послѣдовательно, если и не до конца, то по крайней мѣрѣ до предѣловъ возможнаго, провести и развить начало государственно-вѣчеваго строя удѣльнаго періода. Эти два города служатъ яркимъ типомъ удѣльно-вѣчеваго города—государства; вотъ почему, я и останавливаюсь на нихъ нѣсколько времени, чтобы въ немногихъ словахъ опредѣлить значеніе города въ удѣльно-вѣчевой, до-московскій періодъ нашей исторіи, а вмѣстѣ указать и тотъ вѣроятный результатъ, котораго достигли бы всѣ города Руси того времени, еслибы развитіе ея политическаго строя, благодаря многимъ, сложнымъ причинамъ, не повернуло слишкомъ круто на новый путь.

Однимъ изъ первыхъ благопріятныхъ для развитія Новгорода и Пскова обстоятельствъ было, мнѣ кажется, то обстоятельство, что первые представители княжеской власти и дружиннаго элемента съ сѣвера воднаго пути «изъ варягъ въ Греки» перекочевали на югъ его; названные города, такимъ образомъ, оставались болѣе или менѣе внѣ сцены безпрерывныхъ войнъ удѣльно-вѣчеваго періода, вообще, сравнительно мало на нихъ отразившихся. Далѣе, избѣжавъ, какъ уже замѣтилъ, татарскаго погрома, Новгородъ могъ почти безпрепятственно идти по разъ проложенному пути быстраго развитія торговли; онъ, а за нимъ и Псковъ—дѣйствительно «процвѣтали».

До XII вѣка отношеніе Новгорода, его вѣча, къ князю едвали сколько нибудь отличались отъ подобныхъ же отношеній къ нему остальныхъ городовъ Руси; но съ первой половины XII ст. отношенія эти сильно измѣняются и притомъ—не въ пользу князя [1]). Съ этого времени перевѣсъ переходитъ на сторону вѣча, и политическій строй, опредѣлявшійся, какъ я уже замѣтилъ, во всѣхъ волостяхъ Руси взаимнымъ отношеніемъ началъ княжескаго и вѣчеваго, притомъ съ преобладаніемъ перваго, опредѣляется теперь въ Новгородѣ силой и властью вѣча, въ рукахъ котораго—верховная власть. Городъ дѣлается городомъ—государствомъ, господиномъ Великимъ Новгородомъ; а если князь и составляетъ еще необходимое звено въ его политической организаціи, то онъ является не больше, какъ представителемъ господина Великаго Новгорода, властью производною, властью, источникъ и ограниченія которой лежатъ въ волѣ

[1]) *Бѣляевъ*. II. 188. *Сергѣевичъ*: Вѣче и Князь. 364—365.

этого «господина», въ волѣ, выражающейся чрезъ посредство вѣча [1]). Князь, занимая столъ новгородскій, цѣлуетъ передъ вѣчемъ крестъ въ томъ, что будетъ княжить «по старинѣ и пошлинѣ». [2]) Вѣче является единственною первичною, такъ сказать, непроизводною, никѣмъ и ничѣмъ неограниченною властью, прямымъ выраженіемъ воли самаго господина Великаго Новгорода; властью, отъ которой зависятъ, которая избираетъ и назначаетъ всѣхъ остальныхъ представителей власти, не исключая и князя [3]). Взглянемъ, какъ организована эта верховная власть Новгорода; есть ли она власть только политическая, государственная или вмѣстѣ и земская; если она—власть того и другаго характера, то въ какомъ отношеніи другъ другу проявляются въ ней оба эти начала—земское и государственное, какъ выражаются они вообще въ организаціи всѣхъ общественныхъ властей Новгорода?

Обладая огромной территоріей, «землей», господинъ Великій Новгородъ являлся политическимъ центромъ этой территоріи, пунктомъ, къ которому тяготѣла вся эта «земля»; въ его рукахъ вся политическая, государственная власть этой «земли». [4]) Вѣче, какъ органъ этой власти, есть, поэтому, прежде всего учрежденіе государственное: оно избираетъ князя для всей новгородской земли, оно избираетъ посадника, власть котораго, какъ и князя, не ограничивается лишь предѣлами Новгорода, какъ города, какъ мѣстной земской единицы; вѣче же избираетъ владыку, какъ пастыря всей земли новгородской; [5]) однимъ словомъ, вѣче Великаго Новгорода не было властью только мѣстною, но и чисто государственною въ силу чего въ немъ могли участвовать не одни только жители Новгорода, но и его пригородовъ [6]). Но въ тоже самое время эта государственная,

---

[1]) *Никитскій* псковскаго князя прямо называетъ „только слугою вѣча“, впрочемъ, главнымъ. Оч. внутрен. ист. Пскова. 120.

[2]) Собр. важн. памятн. *Утина и Лазаревскаго*. 124.

[3]) *Н. Костомаровъ*. Сѣвернорус. народопр. II. 35, 37. *Бѣляевъ*. II. 145—146. *Бестужевъ-Рюминъ*: Русская Исторія. I. 335.

[4]) *Никитскій*: Очеркъ внутрен. исторіи Пскова. 58. *Костомаровъ*: Сѣвернорус. народопр. II. 56, 62. *Бѣляевъ*. II. 185.

[5]) *Бѣляевъ*. II. 145 — 146, III. *Костомаровъ*: Сѣв. народопр. II. 37, 277.

[6]) *Бѣляевъ*: II. 153. Участіе пригородовъ въ Новгородскомъ вѣчѣ не

верховная власть всей земли новгородской, — была и земскою, м ѣ с т н о ю общественною властью. Если во всѣхъ, дошедшихъ до насъ, извѣстіяхъ о новгородскомъ общественномъ строѣ очень мало и рѣдко говорится о земскомъ, мѣстномъ бытѣ его, то потому, что эта сторона быта, его м ѣ с т н ы е общественные нужды и интересы находились еще въ зародышевомъ, если можно такъ выразиться, состояніи. Во вторыхъ — новгородцы и ихъ вѣче были слишкомъ заняты своею ролью властелина, своей государственной властью; интересы политическіе затирали здѣсь интересы мѣстно-общинные, которые имѣли возможность вполнѣ проявиться только въ дѣятельности пригородныхъ вѣчъ, обязанныхъ въ дѣлахъ государственныхъ подчиняться вѣчу новгородскому. [1]) Политическій, государственный духъ проникалъ и всѣ общественныя должности господина Великаго Новгорода; даже кончанскіе, уличанскіе и купецкіе общинные старосты — должностныя лица, казалось бы, уже по самому имени, чисто мѣстныя, общинныя — являются однако властями и съ характеромъ политически-государственнымъ [2]). Даже биричи и подвойскіе, прямое назначеніе которыхъ — исполненіе рѣшеній и приговоровъ вѣча и должностныхъ лицъ, имъ избранныхъ, нерѣдко являются въ роли общественно — государственныхъ дѣятелей [3]). Этотъ духъ государственности, если можно такъ выразиться, до того глубоко проникалъ въ общественный бытъ Новгорода, что даже отдѣльныя, территоріальныя общины его, также какъ и Пскова, облекались государственною властью; и ихъ власть простиралась за предѣлы мѣстныхъ общинныхъ интересовъ: к ъ к о н ц а м ъ Новгорода и Пскова приписывались части «земли» этихъ городовъ [4]).

Политическій строй Пскова, бывшаго сначала пригородомъ Великаго Новгорода, а потомъ поднявшагося до степени «молодшаго брата» его, г о с п о д и н а Пскова, совершенно однороденъ со строемъ своего старшаго брата и онъ точно также является ничѣмъ инымъ

было однако явленіемъ точно опредѣленнымъ. Отсюда и разногласіе нашихъ изслѣдователей Новгородскаго быта. См. *Н. Костомаровъ*. II. 39.

[1]) *Бѣляевъ*: II. 153.

[2]) Ibid. 178, и 5.

[3]) Ibid. 181.

[4]) *Никитскій*: Очеркъ внутр. ист Пскова. 60. *Бѣляевъ*. III. 8.

какъ городомъ—государствомъ, въ которомъ государственные интересы преобладаютъ надъ всѣми остальными.

Такимъ образомъ, нашъ городъ до московскаго періода по сущности подобенъ средневѣковому городу Западной Европы: и тотъ и другой является городомъ-государствомъ, т. е. по преимуществу, если не исключительно организмомъ государственнымъ.

Самая организація верховной власти Новгорода и Пскова, ихъ вѣча, обусловливалась фактическимъ состояніемъ общества этихъ городовъ, составомъ ихъ населенія, характеръ котораго отражался и на властяхъ производныхъ, выборныхъ, начиная отъ посадника и кончая уличанскимъ старостою. Между исторически сложившимися слоями населенія этихъ двухъ городовъ—лучшими людьми или боярами, купцами и черными людьми—политическое значеніе и власть, какъ въ Новгородѣ, такъ и въ Псковѣ, находились въ рукахъ первыхъ двухъ слоевъ—бояръ и купцовъ. Всевластное вѣче, участвовать въ которомъ могли всѣ жители Великаго Новгорода, имѣвшіе въ немъ осѣдлость, [1]) въ сущности было въ рукахъ бояръ, составлявшихъ, въ численномъ отношеніи меньшинство его; большинство же вѣча, «мужики» являлись не болѣе какъ сторонниками той или другой партіи бояръ. Партіи вѣчевыя по своей сущности были ничѣмъ инымъ какъ боярскими партіями, партіями лучшихъ людей, по отношенію къ которымъ черные люди стояли почти въ отношеніяхъ кліентовъ. Всѣ общественныя должности были въ рукахъ тѣхъ же «лучшихъ» людей: посадники, тысяцкіе, сотскіе, даже кончанскіе и уличанскіе старосты, избирались изъ бояръ [2]). Административный Совѣтъ, состоявшій при посадникѣ и тысяцкомъ, Совѣтъ, въ существованіи котораго не сомнѣвается Н. П. Костомаровъ [3]), составлялся также исключительно изъ бояръ, Herren, какъ называютъ ихъ нѣмецкіе источники [4]). Такимъ образомъ, вся общинно-политическая власть города-государ-

---

[1]) *Бѣляевъ*: II. 147; III. 100.

[2]) *Бѣляевъ*: II: 159, 161, 172 и 176.

[3]) Сѣв. рус. Народопр. II. 23. *Никитскій* вмѣстѣ съ *Соловьевымъ* (III. 23) тоже принимаютъ существованіе такого Совѣта. Никитскій утверждаетъ его существованіе какъ въ Новгородѣ, такъ и въ Псковѣ. Оч. внутр. ист. Пскова. 142—144.

[4]) *Костомаровъ*. Ibid *Никитскій*. 144.

ства находится въ рукахъ высшаго, самаго богатаго слоя новгородско-псковскаго населенія—бояръ, [1]) значеніе которыхъ основывалось на ихъ собственности, притомъ, собственности поземельной [2]). Поземельная собственность за этотъ періодъ составляла главную, если не исключительную основу политическаго значенія во всей тогдашней Руси [3]). Новгородъ и Псковъ, не смотря на значичительное развитіе въ нихъ торговли, не представляли собою въ этомъ отношеніи исключенія: поземельная собственность и въ нихъ давала, преимущественно передъ другими видами собственности, обладающимъ ею политическое значеніе; и если купцы этихъ городовъ получаютъ болѣе или менѣе важное значеніе въ политическомъ строѣ ихъ, то, я думаю, благодаря скорѣе тому обстоятельству, что они въ тоже время, въ большинствѣ случаевъ, если не всегда, были и поземельными собственниками, чѣмъ тому, что они были представителями капитала. Если значеніе купцовъ, представителей торговли, принимавшей иногда солидные размѣры, было, сравнительно съ значеніемъ бояръ, очень не велико въ политическомъ отношеніи, то о значеніи промышленниковъ не приходится и говорить; обработывающая промышленность, во всѣхъ видахъ ея находилась еще въ зачаточномъ состояніи и была занятіемъ и средствомъ къ жизни черныхъ людей.

Въ такомъ состояніи застало общественно-политическій строй господина Великаго Новгорода и его младшаго брата, Пскова, XV столѣтіе. Это было состояніе полнаго смѣшенія политической и мѣстно-земской сторонъ общественно-государственной жизни, состояніе города-государства, верховная власть котораго еще не успѣла болѣе или менѣе ярко очертиться и выработаться: въ рукахъ одного и того же учрежденія, одного и тогоже лица сливались всѣ составные элементы верховной власти: вѣче, князь, посадникъ являлись въ одно и тоже время—законодателями, судьями администраторами. Въ этомъ, такъ сказать, зачаточномъ состояніи пало новгородское государство, «осподинъ» Великій-Новгородъ, а вмѣ-

---

[1]) Имѣли нѣкоторое вліяніе зажиточные „пошлые“ купцы, входившіе въ составъ торговыхъ общинъ. *Бѣляевъ*. II. 69—74.

[2]) *Костомаровъ*. Ibid. 21—22.

[3]) *Сергѣевичъ*. Вѣче и Князь. 27.

стѣ съ нимъ — и Новгородъ — городъ, какъ мѣстная автономическая единица. Бывшій пригородъ Новгорода, его младшій братъ, Псковъ не ушелъ дальше своего старшаго брата, бывшаго господина, относительно фактическаго состоянія общества и взаимнаго отношенія политическихъ и мѣстныхъ интересовъ: и въ немъ тѣже слои общества, тѣже отношенія между ними [1]), тоже зачаточное состояніе промышленнаго слоя, слоя черныхъ людей. Но въ политической организаціи этого города - государства, нельзя, мнѣ кажется, не видѣть нѣкотораго шага впередъ: здѣсь мы видимъ что-то въ родѣ попытки раздѣленія властей; [2]) это послѣднее обстоятельство въ высшей степени важно, если только можетъ быть признано за неоспоримый фактъ: оно указываетъ, что Новгородъ и Псковъ, въ періодъ ихъ паденія, не стояли, если можно такъ выразиться, на точкѣ замерзанія относительно политическаго строя; оно указываетъ, что заключеніе объ этихъ городахъ - государствахъ, какъ окончательно неспособныхъ къ развитію и такъ сказать приговоренныхъ самою сущностью своего строя къ паденію—едва ли не слишкомъ смѣлы.

Вся разница между Новгородомъ и Псковомъ и остальными городами удѣльно-вѣчеваго періода, какъ я уже замѣтилъ, лишь въ томъ, что первые могли нѣсколько дольше просуществовать, развить въ себѣ то, что не успѣло развиться въ послѣднихъ; поэтому, не будетъ слишкомъ смѣлымъ предположеніемъ, что сущность политическаго строя всѣхъ городовъ удѣльно-вѣчеваго періода исторіи Руси—одна и таже и совершенно однородна съ сущностью этого строя въ Новгородѣ и Псковѣ и что ихъ развитіе, будь оно возможно, шло бы въ такомъ же духѣ и направленіи, какъ и политическое развитіе двухъ названныхъ городовъ. Но развитіе этой сущности было въ нихъ невозможно: княжеская власть одержала

---

[1]) Относительно этого вопроса два изслѣдователя Псковскаго быта—*Бѣляевъ* и *Никитскій* расходятся въ мнѣніяхъ. *Бѣляевъ* (III. 40—47) думаетъ, что политическая организація Пскова—болѣе демократическаго характера въ сравненіи съ организаціей Новгорода; что здѣсь бояре-землевладѣльцы имѣли гораздо меньше значенія, а купцы, наоборотъ, больше, чѣмъ тамъ. *Никитскій* же, (141, 146—147) наоборотъ, доказываетъ, что въ Псковѣ бояре имѣли тоже значеніе, что и въ Новгородѣ.

[2]) *Никитскій*: 137, и прим. 1.

полную, безусловную побѣду надъ властью вѣча, какъ органомъ народной воли [1]).

Если Новгородъ и Псковъ, независимый, государственно-вѣчевой бытъ которыхъ просуществовалъ до XV стол., не выработали администраціи настолько, чтобы городъ могъ выдѣлиться въ качествѣ самостоятельнаго м ѣ с т н а г о организма, автономической з е м с к о й единицы, то, понятно, что должны были представлять собою города остальной Руси въ этомъ отношеніи. Если за этотъ періодъ и говорится иногда въ источникахъ о городѣ, какъ объ административномъ подраздѣленіи, округѣ, опредѣленной волости или княжества, то въ этомъ случаѣ подъ нимъ никакъ не слѣдуетъ понимать административный округъ состоявшій изъ города только съ его посадомъ; подъ городомъ въ этомъ случаѣ разумѣется цѣлый округъ, уѣздъ, состоявшій изъ самаго города и окружавшихъ его селъ и деревень; [2]) посадникъ, представитель князя, жившій въ городѣ, являлся властью не города только, а именно такого уѣзда, центромъ котораго были данный городъ [3]).

Состояніе Новгорода и Пскова наканунѣ ихъ паденія, какъ я не разъ замѣчалъ, было типомъ состоянія в с ѣ х ъ городовъ Руси до усиленія княжеской власти; эти два «осподина» были послѣдними могиканами стараго, до московскаго, политическаго строя, ру-

---

[1]) „Народъ и князь два о д и н а к о в о с у щ е с т в е н н ы х ъ элемента древнерусскаго общественнаго быта: съ одной стороны, народъ не можетъ жить безъ князя, съ другой—главную силу князя составляетъ тотъ же народъ". Этими словами проф. Сергѣевичъ начинаетъ первую главу своего извѣстнаго сочиненія „Вѣче и Князь". Развивая свою мысль дальше, авторъ говоритъ, что вѣче, какъ форма проявленія участія народа въ дѣлахъ общественныхъ, имѣло, стало быть, м ѣ с т о в е з д ѣ на Руси и во в е с ь п е р і о д ъ господства князей Рюриковичей. Едва-ли можно согласиться съ авторомъ по этому вопросу: изъ всѣхъ, собранныхъ имъ доказательствъ, можно вывести лишь одно: вѣче, за этотъ періодъ, существовало во всѣхъ городахъ — небольше; утверждать, что вѣче во всѣхъ городахъ имѣло о д и н а к о в о е политическое значеніе, совершенно равное значенію князя, что отношеніе между вѣчевою и княжескою властью есть отношеніе р а в н ы х ъ силъ во всѣхъ городахъ и до самаго московскаго періода — едва-ли справедливо.

[2]) *Сергѣевичъ*: Вѣче и князь 338 и 339 и прим. 15.

[3]) Ibid.

шившагося окончательно вмѣстѣ съ ихъ паденіемъ. Чѣмъ же оказался городъ въ періодъ московскій, въ періодъ полнаго объединенія Руси? Каждое княжество, и центръ его, городъ, теряютъ политическую самостоятельность; лишившись ея, городъ распался на его составныя части—отдѣльныя, мелкія общины; единственное связующее начало—вѣче, какъ выраженіе воли всего населенія—исчезаетъ; власть политическая, государственная переходитъ въ Москву, туда же переходятъ всѣ общіе, политическіе интересы, а мѣстныхъ нуждъ и интересовъ городское управленіе не успѣло выработать; въ этомъ отношеніи оно не пошло дальше образованія такихъ общинъ, какъ концы Новгорода и Пскова, подраздѣлявшіеся на улицы; каждая изъ этихъ общинъ организовалась болѣе или менѣе правильно, и имѣла свои вѣча, свои выборныя власти; но и эти общины, какъ мы видѣли, не были исключительно органами мѣстныхъ интересовъ, и они стремились вліять на ходъ государственныхъ дѣлъ; ихъ собственныя нужды и интересы едва еще начинаютъ развиваться. Эти-то отдѣльныя общины, лишившіяся связующаго начала въ государственномъ вѣчѣ, стали лицомъ къ лицу съ центральной московской властью, которая не замедлила ими воспользоваться въ видахъ интересовъ государственныхъ; всѣ правительственныя мѣры московскаго періода и петербургскаго—до конца XVIII ст.—носятъ одинъ и тотъ же характеръ, имѣютъ въ виду одну и ту же цѣль — обратить эти общины, каждую въ отдѣльности, въ государственныя административно-тяглыя единицы, возложить на нихъ «службу государеву».

Единая для всей Руси власть московскаго князя, а потомъ царя, не могла содѣйствовать сліянію отдѣльныхъ общинъ городскаго населенія въ одну городскую общину; наоборотъ, всѣ мѣры власти, предпринимаемыя относительно городскаго населенія, должны были неминуемо вести къ полному разъединенію этихъ общинъ, именно благодаря тѣмъ цѣлямъ, къ которымъ направлялись ея мѣры.

Такое объединеніе возможно было только путемъ самодѣятельнаго, активнаго развитія городскаго торгово-промышленнаго населенія, возможнаго въ свою очередь лишь при развитіи торговли и промысловъ, а вмѣстѣ и благосостоянія въ средѣ городскаго насе-

ленія, какъ на это указываетъ исторія западно-европейскихъ городовъ.

А въ какомъ состояніи за московскій періодъ находились торговля и промышленность Россіи, въ какой степени городское-посадское населеніе этого времени обладали благосостояніемъ? Припомнимъ, что это было за время въ исторіи Россіи: это время — сложеніе единаго государства, время борьбы внутренней—московскаго князя съ удѣльными, съ «господами» Новгородомъ и Псковомъ; время борьбы съ врагами внѣшними — съ татарами, извлекавшими не мало соковъ изъ русской земли съ ея населеніемъ. Эта борьба ради объединенія и за независимость занимаютъ почти два вѣка. Слѣдующій за ними, XVI вѣкъ, не принесъ съ собой покоя: еще не успѣло московское княжество кончить объединеніе, едва успѣло оно стряхнуть съ себя тяжелый гнетъ татаръ, какъ должно было начать новую борьбу съ могущественнымъ сосѣдомъ на западѣ — Литвой-Польшей, борьбу, которая закончилась страшнымъ раззореніемъ всей Руси, раззореніемъ, отъ котораго Русь едва въ состояніи была оправиться въ теченіи XVII в.—Могли ли торговля и промышленность, эти могучіе и единственные рычаги-двигатели общественно-городской жизни, идти впередъ въ это тяжелое время постоянныхъ войнъ?

Мы знаемъ, чѣмъ кончилась борьба за объединеніе: она повела за собой паденіе такихъ городовъ, какъ Тверь, какъ Новгородъ со Псковомъ. Я не имѣю здѣсь въ виду ихъ политическаго паденія; я говорю о паденіи ихъ, какъ торговыхъ центровъ. Мы знаемъ, что сталось съ Новгородомъ и Псковомъ по переселеніи изъ нихъ въ Москву ихъ богатѣйшихъ представителей торговли. Набѣги татаръ, раззореніе ими самаго «сердца» Россіи, Москвы, даже послѣ Мамаева побоища, не могли не отразиться на состояніи торговли и промышленности. Смутное время не только задержало развитіе той и другой, но въ большинствѣ городовъ съ корнемъ вырвало самые зачатки ихъ: города обезлюдѣли. А между тѣмъ, слагавшееся государство нуждалось въ громадныхъ средствахъ: налоги и поборы росли съ каждымъ годомъ. Оно нуждалось не только въ деньгахъ, не только въ платежной силѣ подданныхъ, но и въ самыхъ людяхъ, въ ихъ личномъ трудѣ, и потому, лучшія земскія силы должно было отвлекать отъ мѣстныхъ общинныхъ интересовъ на

службу себѣ. Въ средѣ городскихъ торгово-промышленныхъ общинъ оно вербуетъ «лучшихъ» людей на службу государству, «ради береженія» доходовъ государевыхъ, которыхъ не щадили приказные люди, относившіеся одинаково безцеремонно какъ къ государевой казнѣ, такъ и къ собственности посадскихъ. Но и эти всякаго рода «излюбленные» государевы слуги, земскіе люди по выбору, ложились, какъ и «приказные», тѣмъ же гнетомъ на своихъ избирателей: оторванные отъ мѣстныхъ земскихъ нуждъ, интересовъ, несознавшіе ни того, ни другаго, они не понимали и не сознавали нуждъ и потребностей государства, и являлись не болѣе, какъ слугами, обремененными тяжелыми обязанностями, шедшими въ разрѣзъ съ ихъ личными интересами и благосостояніемъ. Понятно, какъ они относились къ этимъ обязанностямъ. Они, въ сущности, разоряютъ то, что призваны созидать: къ непосильнымъ для населенія налогамъ и пошлинамъ государственнымъ присоединяются и не менѣе непосильные для него поборы этихъ «излюбленныхъ». Всѣ эти сборы и пошлины уходили на удовлетвореніе нуждъ исключительно государственныхъ—на ратное дѣло и администрацію, на содержаніе ратныхъ и приказныхъ людей. Земскія, мѣстныя нужды и потребности, не сознававшіеся самимъ обществомъ, не сознавались и правительствомъ. Торговля и промышленность не находили со стороны государства никакого поощренія и поддержки: пути сообщенія оставались въ первобытномъ состояніи. Въ то время, какъ въ Западной Европѣ этого времени мы видимъ торговлю и промысла въ полномъ развитіи, въ то время, какъ каждый западноевропейскій городъ имѣлъ въ своемъ распоряженіи цѣлый рядъ всевозможныхъ средствъ къ облегченію торговыхъ сношеній и сдѣлокъ, рядъ учрежденій, непосредственно служащихъ торгово-промышленнымъ цѣлямъ; въ это время наше городское торгово-промышленное населеніе находилось въ самомъ безпомощномъ состояніи. Будучи само безсильно, со стороны государства оно не находило никакой поддержки, послѣднее заботилось о немъ лишь исключительно со своей узкой финансовой точки зрѣнія. Оно видѣло въ немъ исключительно податную и служебную силы, которыя всегда должны быть количественно въ «полнотѣ»; къ этой-то непосредственно цѣли — дабы общины посадскихъ не «истерялись» и направлены всѣ мѣры московскаго государства. Въ самой торговлѣ,

въ промышленности государство видѣло опять-таки не больше, какъ средство къ увеличенію собственныхъ доходовъ и регулировало то и другое, именно съ этой финансовой точки зрѣнія и сильно тормозило развитіе торговли и промышленности. Заставы и таможни для сбора пошлинъ ставились чуть не на каждомъ шагу; система откуповъ доходила до такихъ всеобъемлющихъ размѣровъ, что ужасала иногда само правительство, и оно старалось нѣсколько посдержать пылъ своихъ мѣстныхъ представителей [1]). Ко всему этому присоединяются монополіи и привилегіи иностранцевъ, особенно англичанъ, въ руки которыхъ переходитъ вся оптовая торговля сырыми произведеніями тогдашней Россіи и издѣліями западно-европейской промышленности; это обстоятельство вредитъ развитію внутренней торговли и промышенности едвали не болѣе всѣхъ остальныхъ. Если ко всему этому прибавить почти полное безправіе того времени: «насилія воеводъ и всякихъ сильныхъ людей, дурное состояніе правосудія» подъ сѣнью всеобщаго невѣжества, то будетъ совершенно понятно плачевное состояніе посадскаго населенія въ московскій періодъ нашей исторіи.

Если въ такомъ печальномъ состояніи находился торговый слой посадскаго населенія, то его промышленный, ремесленный классъ представлялъ собою еще болѣе жалкое явленіе. Потребности раззореннаго русскаго общества того времени, даже его высшихъ слоевъ, очень не велики, да и тѣ удовлетворялись почти повсюду, такъ сказать, домашними средствами: у бояръ—руками рабовъ холопей, въ низшихъ слояхъ—своими собственными [2]).

---

[1]) Вотъ что говоритъ объ откупахъ царская грамота 1639 г.: „въ городахъ, приписанныхъ къ приказу Новгородской чести, въ недавнее время взяты на откупъ квасъ, сусло, брага, ботвинья, хмѣльное, сѣнное трушенье, овесъ, деготь и другіе мелкіе промыслы, которыми въ городахъ живутъ, кормятся и тягло платятъ посадскіе и всякіе жилецкіе люди... которые теперь (благодаря этимъ откупамъ) оскудѣли... государь указалъ эти откупа отставить. Въ Псковѣ въ 1628 даже занятіе площадныхъ подъячихъ — на откупу. Ист. Россіи *Соловьева*: IX, 412. Въ грамотѣ царя Алексѣя Михайловича отъ 1654 говорится о томъ же разнообразіи откуповъ, „отъ которыхъ чинится безторжица и убытки великіе... понеже тіи откупщики враги богу и человѣку“. Др. рос. Вивл. Новикова. VIII. 102.

[2]) *Корсакъ*: О формахъ промышленности 101—102.

Благодаря такому состоянію въ государствѣ торговли и промышленности, посадское населеніе городовъ этого періода вовсе не состояло исключительно изъ торговцевъ и промышленниковъ. Значительную часть его составляли землепашцы [1]); отсюда понятно, и особенно если принять во вниманіе, что въ селахъ и даже деревняхъ имѣли мѣсто и промышленность, и торговля [2]), что городское населеніе за этотъ періодъ времени очень и очень немногимъ отличалось отъ сельскаго населенія какъ въ экономическомъ отношеніи, такъ и вообще по характеру и образу жизни, а стало быть и по развитію. Понятно, что при такомъ положеніи вещей города даннаго періода — отъ XIV до XVIII в. — не представляли собою, за исключеніемъ Москвы, да развѣ Новгорода и Пскова, чего-либо выдающагося ни по количеству ихъ населенія, ни по благосостоянію этого населенія, а вмѣстѣ съ тѣмъ и ни по внѣшему виду, благоустройству. Въ концѣ XV и началѣ XVI ст., какъ свидѣтельствуютъ писцовыя книги, были города, на посадахъ которыхъ число дворовъ, какъ напр. въ Копорьѣ, не шло дальше 12, самое населеніе которыхъ ограничивалось 12 же тяглыми душами [3]). Въ огромномъ большинствѣ городовъ число посадскихъ, торгово-промышленныхъ людей и земледѣльцевъ не шло дальше ста, двухсотъ человѣкъ [4]). Конецъ XVI и начало XVII ст., періодъ смутнаго времени, сильно повліяли на количество городскаго населенія, посады многихъ и многихъ городовъ за этотъ періодъ обратились «изъ-жива въ пусто» [5]). Большинство этого немногочис-

[1]) *Соловьевъ*: Русскій городъ въ XVII в.: въ 1681 г. мияне съ земскимъ старостой приговорили: „раздѣлить пахатную землю во всѣхъ шуйскихъ трехъ поляхъ... впредь на 10 лѣтъ“ Совр. 1853 г. № 1 стр. 17.

[2]) *Соловьевъ*: Ист. Рос. VII. 58.

[3]) Новгородскія писцовыя книги III. 494. Во второй половинѣ XVII в. существовали города, число посадскихъ въ которыхъ не превышало 10, 9, даже трехъ человѣкъ. *Соловьевъ*: Ист. Рос. XIII. Приложенія XIII. Въ этихъ же приложеніяхъ мы встрѣчаемъ цѣлый рядъ городовъ, въ которыхъ нѣтъ ни души посадскихъ, а все населеніе ограничивается служилыми людьми, но это — исключительно города-крѣпости: *Козельскъ*, *Мценскъ* и др. *Ibid.*

[4]) Нов. Писц. кн. III—879,957. *Соловьевъ*: V. 232 (1855 г.) и прилож. къ XIII гл. *Хлѣбниковъ*: Вліяніе общ. на организацію гос. 82.

[5]) *Соловьевъ*: VII (1861 г.) 48 и IX (1859) 410—411. *Хлѣбниковъ*. Ibid. 75.

леннаго городскаго населенія не пользовалось даже и средней руки благосостояніемъ, рискуя не сегодня—завтра «въ конецъ погибнуть». Большинство городовъ и по внѣшнему виду отличалось отъ селъ и деревень развѣ только количествомъ избъ-хоромъ, да церквей и въ этомъ видѣ оставались до конца даннаго періода [1]). Понятно, послѣ этого, что такое жалкое посадское населеніе, хотя и отличавшееся нѣсколько по образу жизни и характеру вообще, не могло придать этому, нѣсколько отличному отъ сельскаго, состоянію своему «правоваго выраженія, ни во внутреннемъ устройствѣ, ни въ своихъ отношеніяхъ къ государству»; оно не было для этого достаточно сильно; не обладало настолько развитіемъ и энергіей, чтобы создать потребности и найти способы къ удовлетворенію этихъ потребностей; всѣ его немногія силы и способности уходили на удовлетвореніе нуждъ государства.

Правительство и его мѣстные органы дѣлаются въ Россіи этого времени единственною живою силою, силою, обладающею какими-либо средствами, силою всенаправляющею и регулирующею, мало того, даже силою созидающею. Посмотримъ, что было сдѣлано этою силою относительно городовъ.

Всѣ государственныя должности XVII в. можно раздѣлить на двѣ категоріи — собственно приказныя и, если можно употребить такое выраженіе, общинно-приказныя, приказныя-выборныя, земскія. Посмотримъ, насколько каждая изъ этихъ категорій могла содѣйствовать и дѣйствительно содѣйствовала выдѣленію города, какъ особой единицы, особаго административнаго цѣлаго, имѣющаго своихъ особыхъ органовъ и представителей.

Начиная съ XIV в. имя посадниковъ, замѣщавшихъ собою князя въ волостяхъ въ удѣльно-вѣчевой періодъ, мы болѣе не встрѣчаемъ [2]); съ этого времени представители князя, органы мѣстнаго управленія уже носятъ названіе намѣстниковъ и волостелей до конца XVI и начала XVII в., когда имъ на смѣну явились воеводы [3]). Намѣстники съ волостелями оставались такими же мѣст-

[1]) *Соловьевъ*: V. 231 и 232; VII—49; XIII. 97.

[2]) *Сергѣевичъ*: Вѣче и Князь. 366.

[3]) Точно опредѣлить время установленія воеводскаго управленія едва-ли возможно. См. *Градовскій*: Ист. мѣст. упр. 287. *Дмитріевъ*: Ист. суд. инст. 74.

ными представителями центральной власти князя, а потомъ царя московскаго.

Въ города назначались намѣстники, но это не значило, что они являлись представителями князя только въ городѣ, какъ особомъ цѣломъ; они были мѣстными органами администраціи въ цѣломъ округѣ, въ которомъ городъ являлся лишь центромъ, гдѣ сосредоточивалась вся администрація округа [1]). Въ концѣ XVI и началѣ XVII вѣка, какъ я уже замѣтилъ, намѣстниковъ замѣняютъ воеводы; порядокъ вещей однако остается тотъ же, и воевода, подобно своимъ предшественникамъ—посадникамъ и намѣстникамъ—остается администраторомъ лишь живущимъ въ городѣ, но распространяющимъ свою власть далеко за предѣлы его [2]).

Губные старосты, по характеру выборовъ чисто земскія всесословныя должностныя лица, и приказныя, государственныя—по характеру службы, явившіяся еще при Иванѣ Грозномъ и сдѣлавшіяся повсемѣстнымъ учрежденіемъ при Михаилѣ Ѳеодоровичѣ [3]), будучи сначала органами полицейской, а потомъ и судебной власти, были опять-таки властью, никакъ не исключительно городскою, а уѣздною (губа совпадала съ уѣздомъ, говоритъ Чичеринъ), какъ по выбору, такъ и по территоріи, подлежащей ихъ власти [4]); а замѣняя впослѣдствіи во многихъ городахъ воеводу, они заступали послѣдняго, разумѣется, во всѣхъ отношеніяхъ, стало быть и въ административномъ, и притомъ, на всемъ пространствѣ, подлежащемъ вѣдомству воеводъ. Слѣдовательно, и учрежденіе земско-государственной тяглой должности губнаго старосты не повело къ выдѣленію города въ особое административное цѣлое [5]).

Всѣ выборныя должностныя лица этого времени были лицами,

---

[1]) *Сергѣевичъ*: 366. *Дмитріевъ*: Ист. суд. инст. 13. *Чичеринъ*: Обл. учр. 4.

[2]) *Чичеринъ*: Обл. учр. 88, 92. *Дмитріевъ*: 315.

[3]) *Чичеринъ*: Обл. учр. 451. *Дмитріевъ* считаетъ это учрежденіе повсемѣстнымъ со временъ Ивана же Грознаго. Ист. суд. инст. 53.

[4]) *Чичеринъ*. Обл. учр. 453.

[5]) Должностныя приказныя лица, подчиненныя воеводамъ, вѣдали обыкновенно часть города, какъ напр. прикащики до XVII ст. и городничіе въ XVII; тѣ и другіе вѣдали лишь городъ-крѣпость, Кремль; а объѣзжіе головы, вѣдали полицію безопасности въ городѣ. *Чичеринъ*: Обл. учр. 366—379.

подчиненными воеводамъ, и вѣдали или часть города, его сословныя и территоріальныя общины въ томъ или иномъ отношеніи, или же ихъ компетенція заходила за предѣлы города, простираясь и на уѣздныхъ людей; смотря по тому, какого рода была служба на нихъ возложенная: стояла ли она въ тѣсной, исключительной связи съ данной общиной, какъ напр., служба земскихъ старостъ и цѣловальниковъ, вѣдавшихъ сборъ податей въ общинѣ, и мѣстныя общинныя повинности [1]); или же носила характеръ чисто государственный, какъ напр. должность таможенныхъ и вѣрныхъ головъ съ цѣловальниками; въ этомъ послѣднемъ случаѣ компетенція должностныхъ лицъ, по характеру выборовъ чисто мѣстныхъ, посадскихъ, выходила за предѣлы города-посада. Выборные изъ московскихъ торговыхъ людей гостиной и суконной сотень посылались головами къ сборамъ въ большіе города [2]): вообще, часто выборные одного города назначались въ другой; притомъ эти выборные городскихъ, посадскихъ людей часто посылались въ уѣздъ [3]); словомъ, эти выборныя должностныя лица не имѣли къ общинамъ, ихъ избиравшимъ никакихъ другихъ отношеній, кромѣ отношеній избираемыхъ къ избирателямъ, поставляющимъ ихъ къ извѣстному «государеву дѣлу».

Такимъ образомъ, мы видимъ, что ни приказные, ни земско-выборные представители мѣстной администраціи разсматриваемаго періода не были администраторами города, какъ особой единицы; ни тѣ, ни другіе не вѣдали его, хотя бы въ объемѣ одной какой-либо отрасли тогдашней администраціи, какъ отдѣльное цѣлое: ихъ компетенція или не обнимала всего города, или уходила далеко за предѣлы его. Иначе и быть не могло. XVII вѣкъ—вѣкъ окончательнаго закрѣпощенія всѣхъ слоевъ населенія государственному тяглу, образованія изъ нихъ тяглыхъ сословій. Едва сложившемуся, раззоренному смутами самозванщины, государству нужны были громадныя средства: ему должны были служить всѣ и всемъ; все поглощалось «службой государевой»; служилые люди и крестьяне закрѣпощены этой службѣ, очередь стояла за посадскими людьми;

[1]) Ibid. 391, 506—507. Земскіе старосты и цѣловальники избирались лишь общинами посадскихъ черныхъ земель. 509—510.

[2]) *Чичеринъ:* Обл учреж. 408.

[3]) Ibid. 410.

государство не замедлило закрѣпить и ихъ: понесло и городское населеніе свое тягло, тягло государственныхъ службъ и повинностей, поглотившихъ всѣ его силы въ ущербъ мѣстнымъ нуждамъ и интересамъ. Закрѣпощая себѣ все населеніе, государство стремится имѣть дѣло не съ отдѣльными общинами, съ каждою порознь, а съ цѣлыми слоями населенія; оно стремится каждый слой, обращая его въ сословіе, обложить, такъ сказать, особыми, ему одному свойственными службами и повинностями: каждое сословіе несло свое особое, спеціальное тягло. Мѣстный представитель центральной приказной администраціи имѣлъ своей обязанностью не больше какъ наблюденіе, надзоръ за тѣмъ, чтобъ въ данной мѣстности, подчиненной его власти, каждое сословіе исправно тянуло свое тягло, исправляя «государевы службы», отбывая повинности. Воевода не только не объединялъ, такимъ образомъ, всего городскаго населенія въ одно цѣлое, но, напротивъ, вся его дѣятельность скорѣе направлялась на разъединеніе этого населенія. Будучи представителемъ центральной власти, онъ являлся eo ipso проводникомъ и хранителемъ началъ и принциповъ этой власти; слѣдя за строгимъ исполненіемъ каждымъ сословіемъ своихъ обязанностей въ уѣздѣ, воевода тоже самое дѣлалъ и въ городѣ: ему поручено было надзирать, чтобы ни посадскіе не шли въ служилые люди, за помѣщика и т. п., ни служилые люди и духовенство, не занимались промыслами на посадѣ и въ городѣ, не покупали посадскихъ земель и тѣмъ не обдѣляли бы ихъ; словомъ, воевода блюлъ цѣлость и полноту посадскихъ, служилыхъ людей, тѣхъ и другихъ отдѣльно, и не зналъ городскаго населенія въ его совокупности, города, какъ одного цѣлаго, какъ земской общины.

Эта дѣятельность воеводы, какъ я уже замѣтилъ, была только необходимымъ послѣдствіемъ дѣятельности центральной администраціи, которая, по отношенію къ городскому населенію, направлена была, какъ мы видѣли, къ разъединенію его путемъустановленія сословныхъ тяглъ. И въ самомъ дѣлѣ, образованіе городскаго — посадскаго тяглаго сословія, соединяя все торгово-промышленное населеніе Руси въ одно тяглое сословіе, тѣмъ самымъ образуетъ изъ посадскаго населенія каждаго города совершенно особую отъ остальнаго населенія группу, уничтожая этимъ всякую возможность объединенія всего городскаго населенія въ одну самостоятельную общину,

въ юридическое лицо. «Съ тѣхъ поръ, какъ служба стала тягломъ, лежавшимъ на цѣломъ сословіи, правительству уже нельзя было смѣшивать двухъ тяглъ—тягла служебнаго и чернаго. Одно тягло освобождало отъ другаго» [1]); вотъ почему, разъ установивъ сословно-тяглое начало, московское правительство должно было, оставаясь послѣдовательнымъ, упорно проводить его до конца и зорко слѣдить, чтобы каждое изъ сословій держалось строго—отдѣльно отъ другихъ; чтобы сословія эти не смѣшивались и тѣмъ не наносили государственнымъ интересамъ ущерба или по крайней мѣрѣ не производили путаницы въ финансово-тяглой и повинностно-служебной системѣ. Мало того, разъединяя населеніе уѣзда вообще, города въ частности, образованіе тяглыхъ сословій вообще, а система «государевъ службъ» въ особенности, разъединяло, дробило даже посадскія торгово-промышленныя общины и разъединяло ихъ двоякимъ путемъ. Во-первыхъ, существовавшее доселѣ только de facto различіе торгово-промышленнаго люда — на лучшихъ, середнихъ и молодшихъ обращается теперь изъ фактическаго въ юридическое: гости, купцы гостиной и суконной сотенъ, отличавшіеся до сихъ поръ отъ остальныхъ торгово-промышленныхъ людей посада лишь объемомъ производимой ими торговли, богатствомъ, пожалуй родовитостью, теперь являются людьми, рѣзко выдѣляющимися изъ всего посадскаго населенія по своимъ обязанностямъ, чисто государственнаго характера. Изъ нихъ образуется теперь родъ служилыхъ людей [2]) «царскихъ московскихъ и отъѣзжихъ службъ». Это обстоятельство совершенно почти выдѣляетъ ихъ, въ мѣстномъ отношеніи, изъ всей массы посадскаго населенія. Неся службы государевы, они освобождаются отъ службъ мѣстныхъ, мѣстнаго тягла [3]), и являются, въ этомъ отношеніи, привилегированнымъ сословіемъ, людьми «чинившимися» тѣмъ, что ихъ званіе, достоинство есть званіе и достоинство, дарованныя имъ самимъ государствомъ. Вотъ одинъ путь разъединенія самаго торгово-промышленнаго населенія. Другой путь этого разъединенія — скорѣе путь простаго раззоренія посадскихъ общинъ, — обращеніе ихъ «изъ жива въ пусто», что являлось ре-

[1]) *Градовскій:* Ист. мѣст. упр. 154—155.

[2]) *Плошинскій:* Город. или сред. состояніе рус. народ. 87, 114, 117. *Градовскій.* Ibid. 165, 167.

[3]) *Градовскій.* ibid. 156. *Хлѣбниковъ.* Вл. общ. на орган. гос. 78.

зультатомъ все того же государственно-тяглаго характера сословія торгово-промышленныхъ людей. Тяглый характеръ торгово-промышленнаго населенія посадовъ поставилъ это населеніе въ такое-же отношеніе къ ихъ общиннымъ обязанностямъ—тяглу, а правительство — въ такое же отношеніе къ этому населенію, какія мы видѣли въ городской муниципальной куріи временъ римской имперіи въ отношеніи ея членовъ къ ихъ правамъ и обязанностямъ и въ отношеніи императорской администраціи къ этой куріи. Проведеніе аналогіи между этими двумя общественно-государственными фактами едва-ли можетъ показаться дѣломъ рискованнымъ. И тамъ и здѣсь — одни и тѣже начала: и тамъ и здѣсь органы исключительно общественно-мѣстной жизни обращаются въ органы чисто государственной администраціи, которая и тамъ и здѣсь пользуется ими исключительно въ видахъ своихъ, государственныхъ интересовъ. Отсюда и тамъ, и здѣсь—одни и тѣ же послѣдствія—раззореніе городскаго населенія, какъ результатъ несоразмѣрной тяжести государственныхъ службъ и повинностей; уклоненіе, во всевозможныхъ видахъ, отъ исполненія обязанностей—какъ послѣдствіе раззоренія. Какъ члены курій римскихъ муниципій бѣгутъ куріи, бросая имущество, отказываясь отъ личной свободы, такъ наши посадскіе XVII ст., приводя въ исполненіе угрозу, ставшую обычной и неизбѣжной формулой всѣхъ челобитень того времени—«разбрестись розно»—не останавливаются ни передъ какими средствами; они не задумываются пожертвовать своей личной свободой и независимостью, лишь бы избавиться того тяжелаго гнета, которымъ ложилось на нихъ государственное тягло. Посадскіе не задумываются уходить съ посада не только къ землевладѣльцамъ, обращаясь въ крѣпостныхъ крестьянъ послѣднихъ, но шли даже въ закладчики и холопы [1]); болѣе общеупотребительнымъ и обыкновеннымъ средствомъ спастись отъ посадскаго тягла являлось поступленіе въ стрѣльцы, казаки, приказные и всякіе вообще служилые люди. Противъ этихъ однородныхъ явленій оба государства предпринимали и однородныя мѣры, направленныя къ удержанію во что бы то ни стало у насъ посадскаго населенія на одномъ мѣстѣ, а въ римской

[1]) *Соловьевъ.* Ист. Рос. IX. 392. *Онъ же:* Рус. гор. въ XVII ст. Соврем. 1853 г. № 1. *Градовскій.* Ист. мѣст. упр. 161 и 168.

имперіи — декуріоновъ въ составѣ куріи. Какъ тамъ запрещалось декуріонамъ вступать въ составъ тѣхъ сословій и въ тѣ должности, которыя eo ipso влекли за собою выходъ изъ состава куріи; какъ тамъ правительство стремилось сбѣжавшихъ водворить, такъ сказать, въ прежнее состояніе, такъ и у насъ посадскимъ людямъ запрещается переходъ во всякое другое состояніе. Какъ тамъ мы видѣли разныя ограничительныя мѣры противъ свободнаго распоряженія декуріоновъ своимъ имуществомъ, такъ и у насъ почти тѣ же мѣры прилагались къ посадскимъ людямъ [1]). Мало того, у насъ не только запрещался посадскимъ переходъ въ другія состоянія, но даже запрещалось переходить изъ одного посада въ другой [2]); такой переходъ могъ состояться лишь по распоряженію московскаго правительства, которое нерѣдко и переводило жителей изъ одного посада въ другой, пополняя, напр., гостиныя и суконныя сотни московскихъ торговыхъ людей [3]). Запрещеніе свободнаго перехода изъ одного посада въ другой было необходимымъ послѣдствіемъ тяглаго характера торгово-промышленныхъ общинъ городскаго населенія: оно одинаково было необходимо, какъ для правительства, такъ и для самихъ общинъ; первому было очень важно, чтобы община была «въ полнотѣ» и исправно несла возложенное на нее тягло; послѣднимъ было далеко не все равно — постоянно ли въ каждой изъ нихъ одинаковое число жилыхъ дворовъ: подати несла община, чѣмъ больше въ ней тяглыхъ жилыхъ дворовъ, тѣмъ ей легче отбывать эти подати; отсюда понятно, что переселеніе изъ одного посада въ другой вело за собою тѣмъ самымъ облегченіе одного посада и раззореніе другаго.

Московское правительство стояло въ заколдованномъ кругѣ: его цѣль—поднять городское населеніе на степень исправной, бездоимочной податной силы, на степень исправнаго слуги государя; средство для этого оно видитъ въ обращеніи его въ одно тяглое сословіе, прочно организованное; но это средство, какъ мы видѣли, вело въ концѣ концовъ къ раззоренію торгово-промышленнаго населенія. Вся дѣятельность правительства XVII в. по отношенію къ городскому

[1]) См. уложеніе царя Алексѣя Михайловича 1649 г. Гл. XIX. *Градовскій.* ibid. 158 и 162.

[2]) *Градовскій*: ibid. 162. Улож. XIX. 19.

[3]) *Плошинскій.* Гор. или среднее сост. рус. нар. 117.

населенію исчерпывается съ одной стороны мѣрами, имѣющими въ виду организовать его въ одно всей Руси сословіе, которое вѣдалось бы въ «пристойномъ» приказѣ; съ другой—мѣрами, направленными къ залѣчиванію ранъ этого населенія, прорехъ, наносимыхъ ему предшествующими мѣрами.

XVII столѣтіе не съумѣло рѣшить этой нелегкой задачи, оно не успѣло ни организовать окончательно торгово-промышленнаго населенія Руси въ одно цѣлое, устроивъ для него «пристойный приказъ»; ни отыскать мѣры противъ раззоренія посадовъ, противъ обращенія ихъ «изъ жива въ пусто». Но, не рѣшивъ этой задачи окончательно, оно твердо установило тотъ путь, которымъ приходилось искать ея рѣшенія.

И такъ, XVII в. завѣщалъ великому преобразователю не «городъ» какъ единый организмъ, а городъ въ чисто территоріальномъ смыслѣ—какъ совокупность ничѣмъ несвязанныхъ, даже стремящихся къ разъединенію частей—служилыхъ людей всякаго рода, духовныхъ, посадскихъ-земледѣльцевъ и торговцевъ промышленниковъ, тянувшихъ каждая свое тягло. Вмѣстѣ съ тѣмъ, этотъ вѣкъ завѣщалъ своему преемнику тяжелую, трудную задачу организаціи государственно—тяглаго сословія торгово-промышленнаго населенія Руси, задачу собрать во едино «разсыпанную храмину» этого люда, храмину, упорно и послѣдовательно слагаемую въ теченіи цѣлыхъ полутора вѣковъ. И великій преобразователь является строгимъ, неумолимымъ исполнителемъ завѣщаннаго ему: всѣ его реформы, по отношенію къ городскому населенію, являются ничѣмъ инымъ, какъ попыткой разрѣшить поставленную XVII вѣкомъ задачу и притомъ разрѣшить ее путемъ, намѣченнымъ тѣмъ же столѣтіемъ.

ОТДѢЛЪ ВТОРОЙ.

Бурмистерская палата и земскія избы.

ГЛАВА I.

Состояніе города въ началѣ царствованія Петра Великаго.

Въ началѣ царствованія Петра Великаго торговля и производительная промышленность Россіи находятся въ томъ же самомъ состояніи, въ какомъ мы видѣли ихъ въ царствованіе отца и брата Великаго преобразователя. Ни одно изъ золъ, препятствовавшихъ развитію этихъ могущественныхъ рычаговъ развитія общества и государства не было устранено. Потребности общества не увеличились: оно не стало богаче; главнымъ занятіемъ массъ населенія и теперешней Россіи вообще, а вмѣстѣ и посадскихъ людей въ частности остается по прежнему земледѣліе; хоть сколько нибудь сносныхъ путей сообщенія нѣтъ и теперь, и теперь эти дороги даже между такими городами, какъ Москва и Новгородъ шли дикой пустыней и находились въ первобытномъ природномъ состояніи. Они по прежнему не отличаются и безопасностью, которой не было въ самой столицѣ, мѣстопребываніи будущаго преобразователя; разбоемъ не брезгаютъ даже князья; помѣщики обвиняются въ «смертномъ убійствѣ» посадскихъ людей [1]). Конкуренція иностранцевъ какъ въ торговлѣ, такъ и въ промышленности также сильна и непреодолима, какъ и въ XVII ст., пожалуй еще сильнѣе: общество, быстро шагнувшее во внѣшней обстановкѣ, сразу опередило едва зарождавшіяся производительныя силы русскаго промышленнаго населенія, и должно было обращаться за удовлетвореніемъ своихъ потребностей къ западнымъ ремесленникамъ и промышленникамъ. У русскихъ купцовъ не ставало силъ тягаться съ богатыми компаніями иностранцевъ; послѣдніе затирали первыхъ [2]). Къ этому нужно при-

[1]) *Соловьевъ*. Ист. Рос. XIV. 299—300.

[2]) Мѣры противъ этого зла предпринималъ еще знаменитый Ординъ-Нащокинъ, въ бытность свою псковскимъ воеводой. Чтобы дать возмож-

бавить еще «всякіе большіе убытки и раззоренія» и въ тѣхъ скромныхъ промыслахъ, которыми занимался посадскій людъ; а эти убытки и раззоренія «во всякихъ промыслахъ» дѣйствительно были не малые.

Раззоряли посадскихъ воеводы и приказные тѣхъ приказовъ, въ которыхъ вѣдались города ихъ податями и повинностями; раззоряли ихъ свои же братья—всякаго рода выборные; раззоряли ихъ поборы непосильные, тягло тяжелое; раззоряли ихъ бѣглые съ посадовъ, «бѣльцы», врывавшіеся въ нихъ.

Воеводы и приказные лежатъ страшнымъ гнетомъ на посадскихъ; они всемъ берутъ; не только деньгами, но и пирогами и налимами, свѣчьми и лопатами; берутъ сами, берутъ дочери и жены. Они и угощаютъ не даромъ: отъ обѣда отказаться нельзя, а заплатить за него непремѣнно нужно; а послѣ обѣда необходимо по обычаю на похмѣлье идти и опять не съ пустыми руками [1]); все это поборы добровольные, рѣдко удовлетворявшіе карманъ воеводы. Находилъ онъ, что мірскіе люди скупы на пироги съ налимами, онъ не задумывался собрать все силой, притомъ собрать чуть не сторицей [2]); не останавливается онъ и на этихъ, такъ сказать, прямыхъ поборахъ, онъ прибѣгаетъ къ косвеннымъ: вмѣшивается въ выборы мірскими посадскими людьми ихъ выборныхъ; вмѣшивается очень безцеремонно: производитъ ихъ самъ, или, лучше, продаетъ выборныя должности съ аукціона—кто больше дастъ: «земскихъ старостъ къ мірскимъ сборамъ и цѣловальниковъ,

---

ность „маломочнымъ“ русскимъ купцамъ дѣйствовать независимо отъ иностранцевъ, выдававшихъ имъ ссуды, Ординъ-Нащокинъ предложилъ „лучшимъ“ псковскимъ торговымъ людямъ вѣдать маломочныхъ въ ихъ промыслахъ и торговлѣ; а деньги на эти промыслы выдавать изъ земской избы... *Соловьевъ:* Ист. Россіи. XIII. 117—118. Въ 1667 г. тотъ же Ординъ-Нащокинъ высказалъ мысль о необходимости поддержки лучшими торговыми людьми маломочныхъ по отношенію ко всей Руси. Онъ проводилъ эту мысль въ новоторговомъ уставѣ. *Ibid.* 124. Новоторговый уставъ. П. С. З. № 408. во введеніи.

[1]) *Соловьевъ*: ibid. 111—112.

[2]) *Ibid:* 113. „пріѣхалъ воевода и взялъ съ насъ.... 120 руб. деньгами, бралъ съ насъ всякій мѣсяцъ на хлѣбъ по 12 руб., да хлѣба по четверти ржи... да мяса... по 126 полтей“... Жаловался посадскій и всеуѣздный земскій старостишка.

и приставовъ... намъ, мірскимъ людямъ, выбирать не дастъ, выбираетъ самъ собою тѣхъ, кто ему больше дастъ», пишетъ въ своей челобитной отъ имени посадскихъ подъячій земской избы [1]); вмѣшивается онъ въ самую область вѣдѣнія этихъ выборныхъ—въ раскладку податей, мирволя богатымъ, лучшимъ, взваливая непосильное бремя на мелкій людъ [2]).

Не меньшимъ, если еще небольшимъ, гнетомъ ложились на посадскихъ и тѣ приказы, въ которыхъ вѣдались они разными податьми и повинностями; приказные люди не одного приказа, а цѣлой массы ихъ, кормились около посадскихъ, причиняя имъ, по сознанію самаго правительства «убытки не малые, волокиты сильныя». Одинъ приказъ вѣдалъ доходы съ бань, другой — питейный сборъ, третій—таможенныя и промысловыя пошлины; къ четвертому приписаны были цѣлые города со всѣми ихъ пошлинами и сборами, пятый вѣдалъ тотъ или другой разрядъ посадскихъ людей [3]).

Не отставали отъ приказныхъ и свои мірскіе выборные; и они пользовались всякимъ случаемъ погрѣть руки въ карманахъ своихъ избирателей, охраненіе интересовъ которыхъ было ихъ назначеніемъ [4]). Понятно, что при такомъ отношеніи къ дѣлу администраціи сильные «лучшіе» изъ посадскихъ жали и тѣснили «середнихъ» и «молодшихъ» насколько ставало ихъ силъ, на сколько имъ было выгодно это, въ раскладкѣ податей богатые никогда не оставались въ накладѣ: они всегда изощрялись взвалить на «худшихъ» людей больше чѣмъ на себя [5]). Прибавимъ ко всему этому страшные подати и налоги, повинности, отбываемыя натурою [6]), и станетъ понятенъ тотъ застой, въ которомъ находились торговля и

---

[1]) *Ibid.*

[2]) А. А. Э. III. 421; оп. г. Шуи. 317, 327.

[3]) *Котошихинъ:* гл. VI и VII. *Неволинъ*: Пол. Собр. Соч. VI. 145—148; *Пригары*. Город. обыв. при П. В. 79—80.

[4]) Акты города Шуи. 523.

[5]) *Соловьевъ*. Ист. Рос. XIII. 115; вологодскіе посадскіе люди бьютъ челомъ на земскихъ старостъ и всѣхъ лучшихъ богатыхъ людей въ томъ, что послѣдніе ихъ окладомъ и тягломъ не поспѣлъ загнели, а себя въ окладѣ облегчили".

[6]) *Соловьевъ*. Ист. Рос. XIII. 106—107.

промышленность; то жалкое положеніе, въ которомъ обрѣтались посадскіе люди. Понятно станетъ стремленіе этихъ людей, какъ и прежде, бѣжать съ посада, отбывая податей, оставляя свои дворы пустыми, взваливая свою подать на плеча остававшихся въ посадѣ. Эти бѣглые раззоряли въ конецъ посадскія общины; не менѣе раззорительнымъ для этихъ общинъ было и появленіе на посадской землѣ всякаго рода «бѣльцевъ», дворы которыхъ нельзя было втянуть въ общую раскладку; а на бѣду посадскимъ такіе бѣльцы врываются въ посады все чаще и чаще, благодаря все тому же тяжелому тяглу: «маломочные» посадскіе стараются, сбѣгая съ посада, запродать свои дворы обѣленнымъ, привилегированнымъ, которые, пользуются всякимъ случаемъ, кромѣ того, чтобы захватить землю около посадовъ, гдѣ и селятся. «Это— не тяглецы, не плательщики, это—раззорители, закладчики, заложились за архіереевъ и бояръ, торгуютъ и промышляютъ, а тягла не тянутъ, податей не платятъ» [1]). Эти раззорители, образуя иногда цѣлыя слободы около посадовъ, не принося доходовъ государству, раззоряли дѣйствительно посадскихъ торговцевъ и промышленниковъ, конкурируя съ ними во всякихъ промыслахъ, благодаря тому, что въ качествѣ архіерейскихъ или боярскихъ закладчиковъ, не несли посадскаго тягла.

При такомъ положеніи дѣлъ могло ли посадское торгово-промышленное населеніе дойти до сознанія единства, общественныхъ нуждъ и потребностей; оно не могло уйдти дальше сознанія тяжести своего положенія, стремленія избавиться отъ него самыми, такъ сказать, примитивными средствами въ родѣ «разбрестись съ посада», чѣмъ они и грозятъ правительству неоднократно. Такимъ образомъ, и въ рукахъ Петра оказалась все таже безотвѣтная, пассивная масса посадскаго населенія, не сознающаго ни своихъ общественныхъ, ни государственныхъ интересовъ; масса разрозненная, чуждая всякаго духа общенія, масса въ теченіе двухъ вѣковъ бывшая объектомъ всякихъ экспериментовъ со стороны правительства, масса, свыкшаяся съ такимъ положеніемъ, ожидающая всякаго облегченія только отъ правительства, обращающаяся къ нему со всякими невзгодами, даже съ пустыми мелочами. Этой пассивной массѣ

[1]) *Соловьевъ*. Ист. Рос. XIII. 101.

пришлось теперь испытать многое въ рукахъ Великаго, энергическаго экспериментатора; не останавливавшагося ни передъ какими средствами.

Нужды и потребности государства выростаютъ въ невѣроятныхъ размѣрахъ. Война азовская, сооруженіе флота, затѣваемая война съ шведами, требуютъ громадныхъ средствъ. Они требуютъ напряженія всѣхъ силъ народа; нужны люди, нужны деньги; и то и другое—на службу государству; интересы послѣдняго поглотили всякіе другіе интересы. Преобразователь видитъ одну цѣль:—создать могущественное государство со всѣми внѣшними признаками западно-европейскихъ государствъ. Къ этой цѣли направлены всѣ вообще преобразованія Петра, касающіяся какъ всей Руси вообще, такъ въ частности, ея торгово-промышленнаго, по преимуществу, городскаго населенія. Всѣ эти мѣры и преобразованія eo ipso должны были идти въ духѣ мѣръ правительствъ XVII ст., съ тою только разницею, что мѣры Петра, въ силу самаго его характера, должны были отличаться большей опредѣленностью, послѣдовательностью, пожалуй, суровой безпощадностью. Преобразователь шелъ по намѣченному его предшественниками пути твердо, неуклонно. Тяглыя сословія, почти организованныя въ XVII вѣкѣ, онъ организуетъ, закрѣпощаетъ окончательно. Каждое сословіе неукоснительно должно исполнять возложенную на него службу, отбывать подати и повинности. Служилое сословіе дворянъ, сельское крѣпостное населеніе, отбываютъ небывалую доселѣ воинскую повинность; торгово-промышленное населеніе должно давать государству денежныя средства; размѣры всего этого нужно усилить, по мѣрѣ усиленія нуждъ государства. Приступая къ усиленію платежей, приходилось задуматься: посадскіе «исхудали» и отъ прежнихъ; они не могли исправно вносить и ихъ. Стало быть, прежде чѣмъ увеличивать повинности этого сословія, необходимо было озаботиться, чтобы въ прежнихъ сборахъ «не чинилось доимокъ и большихъ недоборовъ». Какъ это сдѣлать? Царю, какъ и его предшественникамъ, казалось, что причина неисправности—«во всякихъ убыткахъ и раззореніяхъ», наносимыхъ посадскимъ мѣстной администраціей и московскими приказами, ему казалось, что съ устраненіемъ этого зла доходы увеличатся, онъ еще не понялъ, что необходимо возбудить самыя производительныя силы, увели-

чить платежныя средства посадскаго населенія. Сами посадскіе едва ли сознавали это: во всѣхъ своихъ челобитьяхъ они приписываютъ всѣ свои невзгоды злоупотребленіямъ воеводъ и выборныхъ, и только имъ однимъ.

Въ отвѣтъ на эти жалобы еще правительства XVII вѣка принимали всякаго рода мѣры, какъ частныя, такъ и общія, первыя состояли въ смѣнѣ и отставкѣ воеводъ, городовыхъ прикащиковъ, подъячихъ; замѣнѣ выборныхъ должностей приказными и наоборотъ; вторыя, т. е., болѣе общія, мѣры, какъ я уже говорилъ, состояли въ стремленіи организовать торгово-промышленное населеніе городовъ въ особое тяглое сословіе; причемъ имѣлись въ виду лишь цѣли исключительно государственныя, притомъ, по преимуществу финансовыя, мѣры, которыя, облегчая повидимому посадскихъ людей, принося имъ, какъ будто пользу, въ концѣ концовъ закрѣпощали ихъ къ мѣсту, тяглу и такимъ образомъ тормозили развитіе торговли и промышленности, а стало быть и города, налагая на то и другое крѣпкія путы.

Всѣ мѣры Петра относительно торгово-промышленнаго населенія, какъ я только-что замѣтилъ, носятъ этотъ же характеръ. До 1699 года, въ теченіи первыхъ десяти лѣтъ его царствованія, до изданія указа о Бурмистерской Палатѣ, мѣры эти отрывочны, случайны: занятый азовскими походами, созданіемъ флота, поѣздкой за границу, царь не имѣлъ времени заняться, какъ бы онъ хотѣлъ, посадскимъ населеніемъ; приходилось ограничиваться отдѣльными мѣрами, не отличающимися отъ подобнаго же рода мѣръ его предшественниковъ ни бо̀льшей опредѣленностью, ни систематичностью, ни вообще новизной въ какомъ-либо отношеніи [1]).

---

[1]) Всѣ эти мѣры, какъ совершенно вѣрно замѣчаетъ Плошинскій (гор. сост. рус. нар. 144) были ни чѣмъ инымъ какъ развитіемъ началъ положенныхъ и выработанныхъ уложеніемъ царя Алексѣя Михайловича; служили дополненіемъ къ нему; такъ въ 1693 г. издается указъ, (П. С. З. № 1471) повторяющій положенія 5 и 15 статей XIX главы Уложенія; онъ говоритъ что „помѣщиковыхъ и вотчинниковыхъ и монастырскихъ крестьянъ и бобылей и бѣглыхъ людей и крестьянъ ни чьихъ на посадъ не принимать и въ тягло отнюдь не записывать“. Прошло пять лѣтъ и крестьяне уже допускаются къ торговлѣ и промысламъ, покрайней мѣрѣ на Москвѣ, но „всякія его государевы подати платя и службы служа“. Закладываться въ службу запрещено (П. С. З. № 1666). Это положеніе, мнѣ кажется,—ни что иное,

Недостаточность подобнаго рода мѣръ, даже для достиженія тѣхъ цѣлей, которыя имѣются преобразователемъ, какъ и его предшественниками, въ виду, царь не могъ не сознавать. Эта недостаточность сознавалась еще гораздо раньше его.

Знаменитый дѣятель временъ Алексѣя Михайловича, Ординъ-Нащокинъ, еще во второй половинѣ XVII ст., сознавая несостоятельность колебательной политики правительства относительно посадскихъ торгово-промышленныхъ людей, политики замѣны началъ приказнаго и земскаго однаго другимъ, политики отдѣльныхъ мѣръ, предлагалъ въ Новоторговомъ Уставѣ 1667 года одну общую мѣру, которая изъяла бы все торгово-промышленное населеніе всѣхъ городовъ Руси изъ вѣдомства многихъ приказовъ съ ихъ безчисленными приказными; устранила бы вліяніе на нихъ воеводъ. Онъ предлагалъ мѣру, которая имѣла въ виду завершить дѣло цѣлыхъ полутора столѣтій: окончательно слить торгово-промышленное населеніе всей Руси въ одно цѣлое, организовать изъ него единое тяглое сословіе, которое вѣдалось бы въ особомъ учрежденіи, независимомъ отъ мѣстнаго представителя администраціи—воеводы, достаточно сильномъ для того, чтобъ защищать посадскихъ отъ притѣсненій этого представителя. Эта мѣра состояла въ учрежденіи особаго, спеціальнаго приказа, исключительнымъ дѣломъ котораго было-бы вѣдать купцовъ: «для многихъ волокитъ во всѣхъ приказахъ, купецкихъ людей пристойно вѣдать въ одномъ пристойномъ приказѣ,» говоритъ Ординъ, «гдѣ великій государь укажетъ своему боярину; этотъ бы приказъ былъ купецкимъ людямъ во всѣхъ порубежныхъ городахъ отъ иныхъ государствъ оборономъ, и во всѣхъ городахъ отъ воеводскихъ налогъ былъ имъ защитою и управою. Въ томъ же одномъ приказѣ давать судъ и управу, если купецкіе люди будутъ бить челомъ на другихъ чиновъ людей.» [1]) Но, этотъ проэктъ остался лишь проэктомъ: ав-

---

какъ распространеніе положенія 35 ст. XIX гл. уложенія, по которой „пріѣзжіе городовые тяглые люди, неся въ обоихъ городахъ тягло, могли торговать въ Москвѣ. Мы встрѣчаемся съ цѣлымъ рядомъ указовъ, нормирующихъ какъ приказныя такъ и выборныя должности, установляющія ихъ обязанности, взаимныя отношенія и т. п. См. П. С. З. №№ 1442; 1468; 1503; 1476; 1509; 1548.

[1]) П. С. З. № 408, ст. 88.

торъ опередилъ на нѣсколько десятковъ лѣтъ свое время. На практикѣ первую попытку осуществленія высказанной въ проэктѣ Ордина-Нащокина мысли, первый шагъ къ объединенію всего городскаго населенія въ одномъ учрежденіи, составляетъ введеніе въ 1681 году такъ называемой стрѣлецкой подати. Подать эта, замѣнивъ собою многіе другіе сборы, **вопервыхъ**, устранила во многихъ отношеніяхъ вмѣшательство воеводъ въ посадско-городскія дѣла, возложивъ завѣдываніе податьми на земское начальство; **во-вторыхъ**, отдаетъ все посадское населеніе всей Руси въ вѣдѣніе одного учрежденія—Стрѣлецкаго Приказа. Но, отдавая посадское населеніе въ вѣдѣніе Стрѣлецкаго Приказа, указъ 1681 года не **выдѣляетъ** окончательно это населеніе изъ массы сельскаго: подать эта распространяется и на волости, по крайней мѣрѣ на сѣверѣ Россіи [1]).

То, что предшественники Петра только сознавали и **пытались** осуществить, то Петръ осуществляетъ; то, что до него являлось въ формѣ попытокъ, далеко не всеобъемлющихъ и послѣдовательныхъ, то онъ осуществляетъ вполнѣ, создавая дѣйствительно совершенно особое учрежденіе, въ вѣдѣніи котораго должна быть сосредоточена «разсыпанная храмина» всего торгово-промышленнаго сословія Россіи. Такое особое учрежденіе, «пристойный приказъ» Ордина-Нащокина, царь создаетъ въ своей **Бурмистерской Палатѣ**, учрежденіемъ которой, какъ мы увидимъ, онъ думаетъ достигнуть разомъ обѣихъ цѣлей поставленныхъ его предшественниками: устранить мѣстныя приказныя власти отъ вмѣшательства въ дѣла посадскихъ общинъ; объединить все торгово-промышленное посадское населеніе Руси въ одно цѣлое, въ одинъ сословный организмъ. Обѣ эти цѣли ясно сознаются преобразователемъ, не менѣе ясно высказываются; къ достиженію ихъ онъ стремится. Другой вопросъ достигъ ли онъ ихъ. Этотъ вопросъ можетъ быть рѣшенъ лишь болѣе или менѣе подробнымъ ознакомленіемъ съ самыми указами объ учрежденіи Бурмистерской Палаты и Земскихъ Избъ.

---

[1]) *Градовскій.* Исторія мѣстн. управ. 201—202. *Чичеринъ.* Облас. учрежд. 565.

ГЛАВА II.

Цѣль учрежденія Бурмистерской Палаты и Земскихъ Избъ.

Тридцатаго января 1699 года были изданы сразу два указа, касающіеся посадскихъ людей Россіи: указъ объ учрежденіи Бурмистерской Палаты въ Москвѣ и указъ объ учрежденіи въ городахъ Земскихъ Избъ [1]).

Указъ объ учрежденіи московской Бурмистерской Палаты начинается слѣдующими знаменательными словами, мотивирующими появленіе новаго установленія: «всѣ черныхъ сотенъ и слободъ посадскіе и купецкіе, и промышленные люди купецкими и всякими расправными дѣлами и его (Великаго государя) окладными доходами вѣдомы въ разныхъ приказахъ; и во всякихъ промыслахъ чинятся имъ большіе убытки и разоренье, а его Великаго государя съ нихъ окладные многіе доходы учинились въ доимкѣ, а пошлиннымъ сборамъ и инымъ поборамъ большіе недоборы» .. почему и велѣно сказать посадскимъ, что отнынѣ они будутъ вѣдаться во всѣхъ своихъ дѣлахъ выборными бурмистрами. Въ этихъ не многихъ словахъ содержится въ высшей степени многое: въ нихъ высказаны и причины образованія Бурмистерской Палаты съ Земскими Избами, и ихъ компетенція, объемъ власти, какъ по отношенію къ дѣламъ, подлежащимъ ихъ вѣдѣнію, такъ и лицамъ; изъ нихъ можно вывести заключеніе объ отношеніи новыхъ установленій какъ къ мѣстнымъ органамъ

---

[1]) Пол. Собр. Зак. № 1674 и № 1675. Эти два указа до 1719 года, года изданія Регламента Государственной Коммерцъ-Коллегіи, составляютъ собою главныя основныя узаконенія Петра Великаго относительно торгово-промышленнаго населенія, а стало быть и городовъ Россіи; всѣ остальныя узаконенія Петра въ теченіе 20 лѣтняго періода времени представляютъ собою ничто иное, какъ или разъясненія и дополненія этихъ указовъ, изданныхъ въ слишкомъ общей формѣ, слишкомъ въ торопяхъ, не полно, а потому сейчасъ же послѣ изданія потребовавшихъ дополнительныхъ указовъ; или совершенно отдѣльныя, вызываемыя всякимъ отдѣльнымъ случаемъ, мѣры, часто противорѣчащія одна другой, еще чаще нарушающія общія начала, высказанныя въ названныхъ указахъ 1699 года.

центральной власти—воеводамъ, такъ и къ самой этой власти; въ нихъ же выражается и тотъ взглядъ преобразователя, которымъ онъ мотивируется во всѣхъ своихъ реформахъ въ теченіи двадцати лѣтъ, взглядъ исключительно государственно-финансовый.

Истинною причиною установленія Бурмистерской Палаты и Земскихъ Избъ вовсе не было только то обстоятельство, что, вѣдаясь въ разныхъ приказахъ, посадскіе торговые и промышленные люди терпятъ убытки и раззореніе, а то, что, благодаря этимъ убыткамъ, нарушаются государственно-финансовые интересы: государевы окладные доходы «учинились въ доимкѣ», въ пошлинахъ — недоборы, эти «доимки» и «недоборы», мотивировавшія дѣйствія правительствъ XVII в. служатъ единственнымъ мотивомъ мѣръ Петра въ данномъ случаѣ. Учрежденіе Бурмистерской Палаты и Земскихъ Избъ есть та радикальная мѣра противъ недоборовъ государственной «прибыли», необходимость которой, какъ мы видѣли, сознавалась въ XVII ст., но которая не могла быть приведена въ исполненіе, вѣроятно только благодаря несостоятельности правительства того времени. Эти причины въ тоже время являются и цѣлью преобразованій; однѣ и тѣже цѣли должны вызывать одинаковыя мѣры, средства къ ихъ достиженію. Дѣйствительно, Бурмистерская Палата Петра, по своей сущности — ничто иное какъ тотъ «пристойный Приказъ», о которомъ помышлялъ замѣчательный новаторъ царствованія Алексѣя Михайловича; разница лишь въ формахъ, въ которыя вылилось содержаніе при Петрѣ, и въ которыя оно должно была вылиться по мысли Ордина-Нащокина и начало выливаться съ 1681 года. Пристойный Приказъ Петра основывается на началахъ сословно-выборныхъ; Приказъ Ордина — начисто старыхъ началахъ, преобладавшихъ въ XVII ст., началахъ приказныхъ; это— приказъ, который государь «укажетъ своему боярину». Эта-то форма пристойнаго для посадскихъ людей приказа, форма сословно-выборная, при томъ коллегіальная и оставляетъ дѣло Петра, но и то лишь по отношенію къ самому приказу, Бурмистерской Палатѣ, вѣдающей посадское населеніе; вообще же въ выборномъ началѣ и предшественники Петра видѣли чуть ли не единственное средство противъ раззоренія посадскихъ людей воеводами и приказными всякаго рода. Но начало это въ XVII ст. прилагалось, хотя часто и въ обширныхъ размѣрахъ; но не такъ послѣдовательно, какъ это

дѣлаетъ Петръ Великій: оно имѣло мѣсто лишь по отношенію къ общиннымъ, мѣстнымъ должностямъ и не проникало въ центральныя учрежденія, притомъ прилагалось только въ единоличной формѣ, а не въ коллегіальной.

Московская Бурмистерская Палата по смыслу указа объ ея учрежденіи, должна была играть двоякую роль: во-первыхъ, роль того «пристойнаго Приказа» который имѣлъ своимъ назначеніемъ вѣдать «всего московскаго государства посадскихъ и купецкихъ и промышленныхъ людей и черно-слободцевъ»; въ этой роли Бурмистерская Палата являлась, слѣдовательно, учрежденіемъ чисто государственнымъ, центральнымъ, общимъ для городскаго населенія всей Россіи. Во-вторыхъ, эта Палата играетъ вмѣстѣ съ тѣмъ и роль чисто мѣстнаго, общинно-городскаго учрежденія, роль городской Земской Избы. Въ качествѣ учрежденія общегосударственнаго, центральнаго, Бурмистерская Палата замѣнила собою тѣ «разные Приказы», въ которыхъ вѣдались посадскіе и торговые и промышленные люди до нея; поэтому объемъ ея вѣдѣнія опредѣлялся объемомъ вѣдѣнія и власти замѣненныхъ ею Приказовъ: она вѣдала торгово-промышленное населеніе всего государства въ его «расправныхъ и челобитныхъ, и купецкихъ дѣлѣхъ»... и въ сборахъ доходовъ [1]), но вѣдала не прямо, а такъ сказать посредственно—чрезъ посредство городовыхъ Земскихъ Избъ. Всѣ пошлины, государевы доходы и поборы, собираемые земскими должностными лицами, подчиненными Земскимъ бурмистрамъ, шли въ Земскія Избы и уже отсюда — въ Бурмистерскую Палату [2]); черезъ эту Палату, или лучше, прямо изъ ней, за подписью и печатью президента и Бурмистровъ исходили всѣ указы Великаго Государя, касавшіеся торгово-промышленнаго населенія Россіи [3]). Мы увидимъ дальше, что Бурмистерская Палата, или, выражаясь языкомъ наказа нижегородскимъ Бурмистрамъ, ея президентъ и Бурмистры во всемъ вѣдали Земскихъ Бурмистровъ, обязанныхъ передъ нею строгой отчетностью [4]). Однимъ словомъ, Бурмистерская Палата, въ качествѣ

[1]) П. С. З. № 1671.

[2]) П. С. З. № 1675: „и на Москвѣ принимать у нихъ (мірскихъ выборныхъ людей) тѣ доходы указано будетъ выборнымъ же".

[3]) П. С. З. № 1697.

[4]) П. С. З. №№ 1697, 1813, 1816, 1922.

государственнаго учрежденія является учрежденіемъ, вѣдающимъ чрезъ посредство мѣстныхъ Избъ все городское населеніе государства; это—обще-государственное сословное учрежденіе.

Какъ учрежденіе мѣстное, такъ сказать общинно-городское, Бурмистерская Палата или Ратуша (такъ стали называть ее съ 17 ноября 1699 года) была ничѣмъ инымъ, какъ Земскою Избою города Москвы, вѣдавшею дѣла мѣстныхъ торгово-промышленныхъ и купецкихъ людей.

Земскія Избы по мысли Законодателя должны были замѣнить собою Приказныя Избы и воеводъ, стоявшихъ во главѣ этихъ Избъ [1]); такимъ образомъ, компетенціей этого мѣстнаго представителя центральной власти и его Избы опредѣлялся объемъ вѣдомства Земской городской избы. Въ указѣ отъ 30 января 1699 года объемъ власти Земскихъ Избъ опредѣляется слѣдующими словами: «мірскимъ выборнымъ людемъ въ Земскихъ Избахъ вѣдать всякихъ чиновъ торговыхъ и промышленныхъ людей во всякихъ мірскихъ расправныхъ и челобитныхъ дѣлѣхъ въ сборѣхъ [2]). Этими словами указъ и ограничивается по отношенію къ данному вопросу; такъ что на основаніи его вовсе не легко опредѣлить власть Земскихъ Избъ и ихъ членовъ, Земскихъ Бурмистровъ. Но такое опредѣленіе легко сдѣлать на основаніи ряда указовъ, изданныхъ впослѣдствіи въ поясненіе и дополненіе названнаго.

Опредѣляя объемъ власти Земскихъ Бурмистровъ, я буду имѣть въ виду двѣ стороны этой власти: я постараюсь опредѣлить какъ великъ объемъ власти Земскаго Бурмистра по отношенію къ предметамъ, подлежащимъ его вѣдѣнію; во вторыхъ какъ онъ великъ по отношенію къ району, территоріи, на пространство которой простирается эта власть, какъ великъ районъ лицъ подлежащихъ его власти.

---

[1]) П. С. З. №№ 1697, 1699, 1731, 1715, 1760; см. также №№ 2472, 2610, 2611. *Пригары.* Городскіе обыват. при П. В. стр. 105.

[2]) П. С. З. № 1675.

ГЛАВА III.

Объемъ и характеръ власти Бурмистерской Палаты и Земскихъ Изъ.

Объемъ власти Земскихъ Бурмистровъ по отношенію къ предметамъ, подлежащимъ этой власти, въ общихъ чертахъ опредѣляется, кромѣ только что приведенныхъ словъ указа объ учрежденіи городскихъ Земскихъ Избъ, еще и тѣми причинами, какъ я уже замѣтилъ, тѣмъ зломъ, устранить которое преобразователь думалъ, учреждая Палату и Избы: онъ думалъ избавить торгово-промышленное населеніе московскаго государства отъ убытковъ и раззоренья и тѣмъ устранить «доимку въ его государевыхъ доходахъ» и всякіе недоборы [1]). Отсюда само собою понятно, что главная задача Земскихъ Избъ—сборъ государственныхъ доходовъ, сборъ исправный, «съ пополненіемъ» [2]). Эта общее опредѣленіе какъ я только-что замѣтилъ, развивается послѣдующими законодательными актами и между ними—въ особенности наказомъ нижегородскимъ бурмистрамъ и отвѣтами на запросы московскихъ гостей и жителей города Воронежа. Въ отвѣтахъ на запросъ воронежцевъ, также какъ и въ наказѣ нижегородскимъ бурмистрамъ, въ вѣдѣніе бурмистровъ Земской Избъ передаются сборы—таможенныхъ кабацкихъ и всякихъ денежныхъ доходовъ [3]); въ томъ же отвѣтѣ воронежцамъ законодатель выраженіе «всякіе денежные сборы», для избѣжанія перечисленія, опредѣляетъ, говоря, что въ вѣдѣніе бурмистровъ переходятъ всѣ тѣ дѣла, которыя до сихъ поръ «были вѣдомы въ Приказѣ Большія Казны» [4]). Ознакомившись въ чемъ

---

[1]) П. С. З. № 1674.

[2]) Эта сторона дѣятельности бурмистровъ на столько преобладаетъ и выдается, что другая, очень важная, по отношенію къ самоуправленію, сторона ихъ дѣятельности—судебная—дѣла челобитчиковы—остается совершенно въ тѣни, не разработанной даже и въ отдѣльныхъ указахъ, послѣдовшихъ за указами 30 янв. 1699 года. Сколько на этомъ, столько и на томъ основаніи что это не входитъ въ планъ моего труда, я оставляю въ сторонѣ судебную власть какъ Земскихъ Избъ, такъ и Магистратовъ.

[3]) П. С. З. № 1686 и 1697.

[4]) П. С. З. № 1686.

вѣдалъ города Приказъ Большія Казны, мы ознакомимся вмѣстѣ съ тѣмъ и съ объемомъ власти, которая передается теперь въ руки Земскихъ Бурмистровъ. Приказъ Большія казны, кромѣ нѣкоторыхъ спеціальныхъ отраслей государственнаго хозяйства, какъ напр., горнаго и монетнаго дѣла, вѣдалъ, по выраженію Неволина, «гостей, гостиныя и суконныя сотни и мастеровъ серебряныхъ дѣлъ въ Москвѣ и торговыхъ людей многихъ городовъ» [1]) ихъ тяглomъ, податьми и другими наборами; въ немъ вѣдались, кромѣ того, въ силу указа 1680 года, московская таможня, мѣрная и мытная избы, городовыя таможни, кружечныя дворы, кабаки.— конскія площадки, торговыя бани, харчевни и харчевенныя ряды [2]), т. е. какъ поясняетъ самъ же Неволинъ «всѣ доходы, какіе могли поступать въ государственную казну отъ сихъ заведеній» [3]).

Изъ всего этого ясно видно, что самая важная, по объему, сторона дѣятельности Земскихъ Избъ и Бурмистровъ — вовсе не носитъ характера мѣстной общинно-автономической дѣятельности и является дѣятельностью исключительно государственной; въ

---

[1]) *Неволинъ*: Пол. Соб. Соч. VI. 164.

[2]) Ibid. 164—165. См. также *Градовскій*: Истр. мѣст. упр. 236—237; *Хлѣбниковъ:* Вліяніе общ. на орг. госуд. 370,

[3]) Все это подтверждается потомъ цѣлымъ рядомъ указовъ: №№ 1715; 1750; 1773; 1813: наказъ брянскимъ бурмистрамъ; имъ поручается сборъ стрѣлецкихъ денегъ; 1816; 1819; 1922; 1956; 1966: мельничный сборъ; 1972; 1982; 2045: табачный сборъ; 2128. По ук. отъ 9 февр. 1710 года и соляной сборъ переданъ въ вѣдѣніе земскихъ выборныхъ; 2472; 2610; 2611. На земскихъ же бурмистровъ возлагаются и такія обязанности, какъ продажа, изобрѣтенной знаменитымъ прибыльщикомъ, Ал.Курбатовымъ, гербовой бумаги, выручка за которую отсылалась въ Оружейную Палату. П. С. З. № 1717 и 1286; въ вѣдѣніи Ратушъ состояло и „всякія крѣпости писать“ (П. С. З. № 1740); имъ же переданы въ 1699 г. изъ Приказа Большаго Дворца сборы „съ купчихъ, и закладныхъ и поступныхъ, и наемныхъ жилыхъ записей, съ дворовой продажи“. П. С. З. № 1698. Изъ указа 1701 года декабря 13 видно, что и почта между городами (Москва и Архангельскъ) вѣдается бурмистрами, которымъ велѣно послать указы о томъ, что „гоняютъ мѣшкотно“.—П. С. З. № 1882. Въ 1706 году, въ письмѣ къ Нарышкину, царь предписываетъ „подъ жестокимъ указомъ“, чтобъ бурмистры, вмѣстѣ съ воеводами, держали на линіи крѣпкіе караулы, чтобъ знали у кого какое оружіе. Такъ, и военное дѣло не миновало бурмистровъ, которые подчинились въ этомъ отношеніи воеводамъ и дворянамъ. *Голиковъ*, т. XIV и ст. 269, № 402,

роли блюстителей за всѣми этими сборами земскіе бурмистры являлись ничѣмъ инымъ, какъ органами центральной, правительственной власти, органами почти исключительно исполнительнаго характера, каковой носили всѣ сословно выборныя должностныя лица XVII вѣка. Сущность остается таже самая, измѣнена лишь форма: названіе головъ замѣнено названіемъ бурмистровъ, заимствованнымъ изъ городоваго устройства остзейскаго края. Передавая всѣ эти сборы въ вѣдѣніе Земскихъ Избъ, какъ учрежденія сословно-выборнаго, государство вовсе не имѣло въ виду интересы и нужды общинно-городскіе, которыхъ оно не сознавало; ни даже сословные, съ которыми оно вѣдалось по скольку это было въ интересахъ его самого; единственною, исключительною его цѣлью въ этомъ случаѣ и теперь, какъ раньше, было устранить «домику» и недоборы» государственныхъ доходовъ. Мотивами передачи всѣхъ этихъ сборовъ изъ рукъ приказныхъ въ руки земскія, выборныя, Петръ выставляетъ прямо то обстоятельство, что воеводы и приказные» къ приноженію тѣхъ дѣлъ чинили нерадѣніе». [1])

Такимъ образомъ, служба Земскихъ Бурмистровъ является по своей сущности ничѣмъ инымъ, какъ сословнымъ тягломъ, обязанностью и очень тяжелой обязанностью, за нерадивое исполненіе которой грозитъ «лишеніе животовъ», а подчасъ и «батоги нещадные». Характеръ тягла этого—исключительно государственный, судя по роду дѣлъ, которыя, какъ мы видѣли, возлагаются на Земскія Избы: почти всѣ сборы, вѣдомые бурмистрами не имѣютъ никакого отношенія къ городу, какъ совокупности общинъ и очень малое къ торгово-промышленному сословію. Однимъ словомъ, земскія выборныя лица являются въ данномъ случаѣ простой замѣной, въ видахъ интересовъ исключительно государственныхъ, приказныхъ должностныхъ лицъ, нерадивая и раззоряющая служба которыхъ была слишкомъ невыгодна для государства. Дѣятельность по сборамъ всякаго рода пошлинъ и налоговъ не была, однако, исключительной и единственной дѣятельностью Земскихъ бурмистровъ; на нихъ возлагались и обязанности, стоявшія въ болѣе близкомъ отношеніи къ сословной общинѣ; обязанности, по характеру своему, могущія, пожалуй, быть отнесенными къ категоріи сословно-общин-

[1]) П. С. З. № 2087.

ныхъ правъ. Къ такимъ обязанностямъ я отношу обязанности—права раскладывать подати и налоги между отдѣльными членами сословныхъ общинъ и отдавать «въ оброкъ всякія статьи съ торгу». О правѣ раскладки податей и повинностей земскихъ выборныхъ ничего неговорится ни въ указѣ объ учрежденіи Бурмистерской Палаты, ни въ указѣ о Земскихъ городскихъ Избахъ, если только не разумѣть этого права подъ расправными и всякими дѣлами; но это право слѣдуетъ признать за общинами торгово-промышленнаго населенія во-первыхъ, въ силу того, что въ теченіи всего XVII ст. оно всегда признавалось за ними, а за это время царствованія Петра Великаго мы не имѣемъ ни одного указа, которымъ они лишались бы его и который переносилъ бы его на кого либо другого; мало того, почти наканунѣ учрежденія Бурмистерской Палаты и Земскихъ Избъ, менѣе чѣмъ за годъ до изданія указовъ, по этому поводу былъ изданъ указъ, спеціально трактующій о раскладкѣ и верстаньѣ податей и повинностей между собою усольцами—посадскими и уѣздными людьми [1]). Во-вторыхъ, въ концѣ 1706 года, стало быть послѣ семилѣтняго уже существованія палаты—Ратуши и Земскихъ Избъ, принимаются мѣры противъ того, что «едва не во всѣхъ городахъ» въ окладныхъ тяглахъ «налагаютъ пожиточные на убогихъ», отъ которыхъ обидъ многіе изъ убогихъ вышли въ стороны городовъ [2]). Понятно, что такого рода злоупотребленіе какъ притѣсненіе пожиточными «убогихъ», т. е. богатыми посадскими бѣдныхъ, возможно, какъ на это ясно указываетъ самый способъ выраженія указа, лишь при условіи, что распредѣленіе тягла зависитъ отъ самихъ посадскихъ; наконецъ, въ наказѣ нижегородскимъ Бурмистрамъ между обязанностями послѣднихъ называется и обязанность ихъ «облагать вновь» не платившихъ еще, т. е. не вошедшихъ въ тягло по первоначальной раскладкѣ «купецкихъ, торговыхъ, промышленныхъ, чернослободскихъ и пріѣзжихъ людей.» [3]) Такимъ образомъ, право раскладки податей и повинностей несомнѣнно принадлежало Земскихъ Бурмистрамъ. Но что представляло собою это право, какую роль играли Земскія выборныя

[1]) П. С. З. № 1639.
[2]) П. С. З. № 2127.
[3]) П. С. З. № 1697, сентября 12 за 1699 г.

должностныя лица, раскладывая подати и повинности? Прежде всего, нужно строго отличать право раскладки, отъ права обложенія. Первое есть ничто иное, какъ распредѣленіе между членами данной общины той валовой суммы, которую правительство наложило на всю общину, какъ тяглую единицу; второе — право общины, въ лицѣ ея представителей, такъ сказать, установить новый налогъ, установить его на собственныя нужды и потребности совершенно самостоятельно, независимо отъ правительства, которое только контролируетъ такое обложеніе, пользуясь для этой цѣли правомъ разрѣшенія. Послѣднее право составляетъ неотъемлемую характеристическую черту автономической общины, общины, обладающей правами самоуправленія, между которыми право самообложенія — одно изъ самыхъ важныхъ. Первое, т. е. право раскладки податей и повинностей государственныхъ едвали составляло въ исторіи нашего городскаго торгово-промышленнаго сословія, даже первый шагъ къ самоуправленію, къ развитію изъ сословно тяглой общины автономической единицы. Это право едвали даже можно назвать правомъ, это—скорѣе обязанность, возложенная государствомъ на выборныхъ членовъ общины нестолько въ виду интересовъ самой общины, сколько въ интересахъ государства. На это послѣднее обстоятельство лучше всего указываетъ колебательная политика московскаго государства по отношенію къ данному вопросу въ теченіе XVII ст. и даже XVIII. Правительство то устраняло воеводъ, и вообще приказное начало, совершенно отъ всякаго вмѣшательства въ дѣло раскладки податей и повинностей, то вмѣняло имъ въ обязанность наблюдать за раскладкой и даже прямо производить ее самимъ, въ виду злоупотребленій со стороны сословныхъ выборныхъ [1]); государство пробуетъ ту или другую мѣру, пускаетъ въ ходъ, то или другое начало исключительно въ виду исправнаго, бездоимочнаго сбора своихъ доходовъ. Понятно, что и въ качествѣ раскладчиковъ податей и повинностей земскіе выборные вообще и Земскіе Бурмистры, наблюдавшіе за этими раскладчиками, въ особенности, являлись скорѣе простыми агентами центральной власти, чѣмъ органами общины.

Такими же агентами являлись Земскіе Бурмистры и во второмъ

---

[1]) *Градовскій:* Ист. мѣст. упр. 322, 323. *Чичеринъ:* Обл. Учр. 193, 194.

случаѣ—по отношенію къ праву «отдавать всякія статьи въ оброкъ съ торгу», какъ выражается наказъ нижегородскимъ Бурмистрамъ, или отдавать нѣкоторые сборы на откупъ, какъ напр., ледоколъ и прорубное [1]), и въ этомъ случаѣ они являлись не представителями сословно городской общины, а государственной власти, и отдавали на откупъ оброчныя статьи не отъ лица общины, не пользовавшейся еще въ то время правомъ собственности (а лишь очень ограниченнымъ правомъ владѣнія) надъ городскими землями и угодьями и не имѣвшей своей казны, своихъ капиталовъ: деньги съ откуповъ или отдачи оброчныхъ статей шли въ государственную же кассу Приказа Большаго Дворца или расходовались лишь по указу его Великаго Государя. Иначе и быть не могло: всѣ подати и налоги были государственными, по своему назначенію, податьми и налогами, шедшими на удовлетвореніе нуждъ и потребностей государства, а не данной общины. Отсюда становится совершенно понятнымъ, что Земскія Избы не могли расходовать собранныхъ ими суммъ по собственному усмотрѣнію; онѣ должны были выдавать изъ нихъ «въ расходъ» не иначе какъ по указу Его Великаго Государя, изданному Бурмистерской Палатой (Ратушей) за печатью президента и Бурмистровъ [2]); въ случаѣ нарушенія этого правила Государь грозитъ Земскимъ Бурмистрамъ взысканіемъ съ нихъ «безъ пощады» вдвойнѣ выданной ими суммы [3]). Всѣ собранныя Земскими Избами суммы стекались въ московскую Ратушу, которая могла расходовать ихъ на тѣхъ же основаніяхъ, а оставшіяся за расходомъ суммы должны были пересылаться въ Приказъ Большія Казны [4]). Такимъ образомъ, не только отдѣльныя сословныя общины не имѣли собственнаго капитала, которымъ они могли бы распоряжаться на удовлетвореніе собственныхъ нуждъ, его не имѣло и цѣлое сословіе, центральное учрежденіе котораго, Ратуша, какъ и мѣстныя, Земскія Избы, являлось лишь органомъ, учрежденіемъ, исключительно государственнымъ.

Земскія Избы, замѣнивъ собою Приказныя Избы воеводъ, eo ipso,

---

[1]) П. С. З. №№ 1816; 1853; 2059; 2165.

[2]) Наказъ нижегор. Бурмистрамъ. П. С. З. № 1697.

[3]) Ibid.

[4]) П. С. З. № 1674.

какъ я уже замѣтилъ, должны были играть роль послѣднихъ, т. е. «агентовъ правительства, понуждавшихъ тяглецовъ къ исправному отбыванію тягла». Земскіе Бурмистры сами, непосредственно, не участвовали ни въ раскладкѣ податей и повинностей, ни въ сборѣ какъ ихъ, такъ и таможенныхъ, кабацкихъ и тому подобныхъ пошлинъ; все это они производятъ черезъ земскихъ старостъ, таможенныхъ и кабацкихъ бурмистровъ, замѣнившихъ прежнихъ головъ и цѣловальниковъ. Дѣйствія этихъ выборныхъ были поставлены подъ ихъ непосредственный надзоръ [1]). Земскіе Бурмистры обязаны были «смотрѣть» надъ таможенными и кабацкими бурмистрами, отсылать ихъ въ урочное время въ Москву съ книгами [2]); свидѣтельствовать совершаемыя ими сдѣлки о покупкахъ и подрядахъ всякаго рода припасовъ [3]); контролировать ихъ вообще въ опредѣленные сроки; отсылать собранныя ими деньги въ Москву. Судя по этому, можно бы придти къ заключенію, что эти выборныя лица—ничто иное, какъ исполнительные органы Земскихъ Бурмистровъ; но къ такому заключенію можно придти лишь съ перваго взгляда, на самомъ же дѣлѣ, вопросъ объ отношеніяхъ этихъ единоличныхъ выборныхъ должностныхъ лицъ къ коллегіальному установленію—Бурмистрамъ Земской Избы не легко рѣшить на основаніи матеріала, заключающагося въ Полномъ Собраніи Законовъ.

Наказъ брянскимъ Бурмистрамъ опредѣляетъ эти отношенія такъ: «таможенные и кабацкіе Бурмистры «должны быть послушны» Земскимъ Бурмистрамъ и мірскимъ людямъ, выбравшимъ ихъ (таможенныхъ и кабацкихъ бурмистровъ) [4]); выраженіе—«должны быть послушны», не можетъ быть толкуемо иначе, какъ въ томъ смыслѣ, что бурмистры таможенные и кабацкіе должны безпрекословно исполнять приказанія Земскихъ Бурмистровъ, т. е. что первые—ничто иное, какъ простые исполнители распоряженій послѣднихъ. На такія отношенія, дѣйствительно, и указываютъ отчетность таможенныхъ и кабацкихъ бурмистровъ пе-

---

[1]) Наказы нижегородскимъ и брянскимъ Бурмистрамъ. П. С З. №№ 1697 и 1813.

[2]) П. С. З. № 1813.

[3]) Ibid. и № 1697.

[4]) П. С. З. № 1813.

редъ Земскими и даже ихъ отвѣтственность передъ ними: они должны были подавать «за руками» вѣдомости о таможенномъ и кабацкомъ сборѣ еженедѣльно въ Земскую Избу Бурмистрамъ, или, по крайней мѣрѣ, ежемѣсячно [1]). Земскіе Бурмистры ставили кабацкихъ и таможенныхъ даже на правежъ [2]); все это, какъ я уже замѣтилъ, указываетъ на полную подчиненность кабацкихъ и таможенныхъ бурмистровъ Земскимъ. Но съ другой стороны, напр., въ томъ же наказѣ нижегородскимъ Бурмистрамъ мы встрѣчаемся съ предписаніемъ Земскимъ Бурмистрамъ учинить съ общаго совѣта съ таможенными бурмистрами заставы крѣпкія.... иное что, къ пополненію сборовъ пристойно учинить съ общаго совѣта» [3]). Это опредѣленіе отношеній земскихъ и таможенныхъ съ кабацкими бурмистровъ стоитъ—въ явномъ противорѣчіи со всѣмъ тѣмъ, что мы только-что видѣли: тотъ, съ кѣмъ съ общаго совѣта рѣшаются такіе вопросы, какъ постройка новыхъ таможенныхъ заставъ, съ кѣмъ обсуждаются мѣры, «къ пополненію сборовъ», казалось бы не могъ стоять въ подчиненныхъ, зависимыхъ отношеніяхъ къ тому, кто съ нимъ совѣтуется. Но, мнѣ кажется, выраженію «съ общаго совѣта» не слѣдуетъ придавать большаго значенія, именно того, что Земскіе Бурмистры рѣшаютъ важные вопросы по таможенному и кабацкому дѣлу вмѣстѣ съ таможенными и кабацкими бурмистрами. Самое выраженіе—«съ совѣта», какъ мнѣ кажется, указываетъ на сущность дѣла: согласно этой сущности выраженія кабацкимъ и таможеннымъ головамъ и бурмистрамъ принадлежало лишь право совѣта, т. е. они, обсуждая вопросъ съ Земскими Бурмистрами, пользовались лишь правомъ совѣщательнаго голоса, а никакъ не рѣшительнаго, который и оставался только за Земскими Бурмистрами, которымъ указывалось въ данномъ случаѣ совѣтываться со своими подчиненными лишь какъ съ людьми, практически опытными, такъ сказать, спе-

---

[1]) П. С. З. №№ 1697 и 1813.

[2]) Приговоръ московской Ратуши отъ 13 марта 1700 г: „если имъ (головамъ) платить на Москвѣ не чѣмъ, то—отпускать домой, и править тое домику Земскимъ Бурмистрамъ безъ всякаго милосердія. П. С. З. № 1777.

[3]) П. С. З. 1697; тоже самое повторяется въ наказѣ брянскимъ Бурмистрамъ. П. С. З. № 1813.

ціалистами дѣла, не болѣе; они могли и не принять во вниманіе совѣта этихъ опытныхъ людей, и рѣшить дѣло исключительно по собственному усмотрѣнію.

О земскихъ старостахъ и цѣловальникахъ на посадахъ за это время мы не имѣемъ никакихъ почти данныхъ, по которымъ можно бы было заключить объ ихъ обязанностяхъ и отношеніяхъ къ Земскимъ Избамъ. Однако, несомнѣнно, что эти представители Земскаго начала существовали послѣ учрежденія Земскихъ Избъ и Бурмистерской Палаты—Ратуши [1]). Такъ какъ, кромѣ того, мы не имѣемъ никакихъ законодательныхъ актовъ за это время, которые бы опредѣляли вновь характеръ и роль этихъ земскихъ должностныхъ лицъ, то едва ли будетъ рискованнымъ заключеніе, что то и другое оставалось въ томъ же видѣ, какой представляли собою земскіе старосты и цѣловальники на посадахъ въ теченіи XVII столѣтія, т. е. это были выборныя мірскія власти «для управленія земскими дѣлами», какъ выражается Чичеринъ, состоящими въ раскладкѣ податей и повинностей и ихъ сборѣ. Если принять во вниманіе отвѣтственность Земскихъ Бурмистровъ за «доимку» во всякаго рода сборахъ, ихъ право и даже обязанность вмѣшиваться въ выборы земскихъ должностныхъ лицъ, раскладку податей и повинностей, то едва ли можетъ показаться слишкомъ смѣлымъ выводъ, что и земскіе старосты, «съ товарищи» стояли къ этимъ бурмистрамъ въ такихъ же точно отношеніяхъ, въ какихъ, мы видѣли, стояли къ нимъ таможенные и кабацкіе бурмистры, т. е., въ отношеніяхъ исполнительныхъ, подчиненныхъ агентовъ.

Въ чемъ состояли обязанности таможенныхъ и кабацкихъ бурмистровъ, точно опредѣляется самымъ названіемъ этихъ должностныхъ лицъ: они были ничѣмъ инымъ какъ земскими выборными, поставленными спеціально къ государеву дѣлу», не имѣющему никакого прямаго отношенія къ посадскимъ сословнымъ торгово-промышленнымъ общинамъ. Земскіе же старосты и цѣловальники хотя и вѣдали дѣла уже прямо, непосредственно, касавшіяся об-

[1]) Фактъ ихъ существованія лучше всего подтверждается уже приведеннымъ нами указомъ, изданнымъ по поводу злоупотребленій земскихъ должностныхъ лицъ и именно веневскихъ земскихъ старостъ. П. С. З. № 1722.

щины, но все-таки дѣла эти лишь касались общины, оставаясь по существу все тѣми же государственными дѣлами. Такимъ образомъ, и въ качествѣ раскладчиковъ и сборщиковъ Земскіе старосты и цѣловальники являлись опять-таки ничѣмъ инымъ, какъ нисшими агентами правительственной власти, только вербуемыми изъ среды самихъ облагаемыхъ повинностями общинъ.

Изъ характера и рода дѣятельности новыхъ учрежденій, объема ихъ власти вытекаетъ, какъ необходимое заключеніе, слѣдующее: Бурмистерская Палата, впослѣдствіи Ратуша, въ качествѣ центральнаго учрежденія вѣдала не города, а лишь торгово-промышленное населеніе городовъ, и притомъ главнымъ образомъ вѣдала его въ финансово-государственномъ отношеніи, если можно такъ выразиться, т. е. вѣдало его по отношенію къ раскладкѣ и сбору всякаго рода податей, повинностей и пошлинъ. Земскія городовыя Избы, составленныя изъ Земскихъ Бурмистровъ и подчиненные имъ Земскіе старосты и цѣловальники, таможенные и кабацкіе бурмисты—мѣстныя учрежденія, вѣдавшія въ томъ же отношеніи, что и Бурмистерская Палата, торгово-промышленное населеніе даннаго посада; однимъ словомъ, весь этотъ механизмъ имѣетъ назначеніемъ вѣдать тяглое сословіе и притомъ, именно по отношенію къ государственному тяглу этого сословія.

ГЛАВА IV.

Взаимныя отношенія земскихъ городскихъ должностныхъ лицъ и учрежденій. Отвѣтственность Земскихъ Бурмистровъ.

Назначеніе и цѣль новыхъ учрежденій 1699 года ярко выразились и въ самой организаціи ихъ взаимныхъ отношеній. Мы уже видѣли, что нисшія отдѣльныя, единоличныя земскія выборныя должностныя лица на посадѣ стояли въ полной зависимости отъ Земскихъ Избъ, которымъ обязаны были отчетностью и отвѣтственностью за упущенія; въ подобномъ же отношеніи, въ свою очередь, стояли Земскія Избы къ Бурмистерской Палатѣ—Ратушѣ. Собирая разсѣянную храмину, законодатель старается связать ее помощью строгой іерархической зависимости вновь учреждаемыхъ установ-

леній другъ отъ друга; онъ уничтожаетъ старое начало, по которому почти всякая община въ лицѣ своего земскаго, выборнаго представителя пользовалась правомъ непосредственнаго сношенія съ центральными московскими учрежденіями, обходя мѣстнаго представителя центральной власти — воеводу. Поставивъ выборныхъ отъ общинъ въ полную зависимость отъ Земскихъ Избъ, Петръ ставитъ въ такое же положеніе относительно московской Ратуши Земскихъ Бурмистровъ, правильное отправленіе которыми «службъ» тѣмъ болѣе требовало гарантій: въ самомъ дѣлѣ, въ ихъ рукахъ — всѣ сборы и доходы опредѣленнаго округа; а руки эти, въ силу обязательнаго характера ихъ службы, не могли быть чище и вѣрнѣе рукъ приказныхъ; въ этомъ-то и лежитъ причина сложной системы отчетности Земскихъ Избъ передъ московской Ратушей и суровая отвѣтственность бурмистровъ.

Отношеніе Земскихъ Бурмистровъ къ Бурмистерской Палатѣ по своей сущности аналогична съ отношеніемъ воеводы къ приказу, вѣдавшему городъ, въ который посланъ воевода и назначавшему послѣдняго на его мѣсто; отношеніе это, въ общемъ смыслѣ, наказъ ниже городскимъ бурмистрамъ характеризуетъ въ слѣдующихъ словахъ: «и вѣдать ихъ (Земскихъ Бурмистровъ) московскому президенту (Ратуши) и Бурмистромъ» [1]). Неопредѣленное выраженіе «вѣдать» значило въ то время очень много: оно содержало въ себѣ понятіе о полной зависимости вѣдаемаго отъ вѣдающаго; на это указываютъ и подробности этого вѣдѣнія, излагаемыя въ томъ же наказѣ и въ цѣломъ рядѣ указовъ. Такъ, расходовать собираемыя деньги въ какой бы то ни было суммѣ Земскіе Бурмистры могли лишь по указу «Его Великаго государя», присланному изъ Ратуши за печатью ея президента и Бурмистровъ [2]). О всѣхъ сборахъ и доходахъ, поступающихъ въ Земскую Избу отъ земскихъ старостъ, таможенныхъ и кабацкихъ бурмистровъ, Земскіе Бурмистры должны были, на основаніи еженедѣльныхъ донесеній названныхъ должностныхъ лицъ, составлять ежемѣсячныя

---

[1]) П. С. З. № 1697.

[2]) П. С. З. № 1697; тоже самое высказывается и въ указахъ объ учрежденіи Бурмистерской Палаты по отношенію къ Бурмистрамъ этой Палаты. П. С. З. № 1674.

вѣдомости и отсылать ихъ въ Москву, въ Бурмистерскую Палату [1]). Собранныя суммы Земскіе бурмистры должны были пересылать въ Москву нѣсколько разъ въ теченіи года [2]).

Земскіе бурмистры по плану законодателя должны были быть ничѣмъ инымъ, какъ орудіемъ московской Ратуши. Они должны были доносить въ Ратушу о злоупотребленіяхъ земскихъ выборныхъ, кабацкихъ и таможенныхъ бурмистровъ, доносить раньше кого либо другаго; а сами не имѣли права препринимать какія либо мѣры, не дождавшись распоряженія отъ московскихъ бурмистровъ, которые, такимъ образомъ, и являются въ сущности дѣйствительно вѣдающими посадскихъ людей [3]).

Входя въ планы законодателя, составляя его pia desideria, строгая іерархическая подчиненность единоличныхъ земскихъ должностей Земскимъ Избамъ, а этихъ послѣднихъ Бурмистерской Палатѣ въ Москвѣ не осуществлялась вполнѣ послѣдовательно даже въ самомъ законодательствѣ. Часто встрѣчались отступленія; такъ, отчетность и отвѣтственность таможенныхъ и кабацкихъ бурмистровъ передъ земскими не устраняли прямыхъ сношеній первыхъ прямо съ Ратушей, куда они являлись со своими отчетными книгами и вѣдомостями, хотя и за подписью Земскихъ Бурмистровъ [4]). Съ другой

---

[1]) П. С. З. №№ 1697; 1813; 1816: въ этомъ указѣ говорится лишь просто о высылкѣ вѣдомостей во всякихъ расправныхъ дѣлахъ. Въ указѣ отъ 1 января 1703 года опредѣляются подробности веденія книгъ, „дестевыхъ тетрадей“ Земскими Бурмистрами, тетрадей, „съ которыхъ“ мѣсячныя вѣдомости уже и доставлялись въ Москву.—П. С. З. № 1922.

[2]) Въ наказахъ нижегородскихъ и брянскихъ Бурмистрамъ (П. С. З. №№ 1697 и 1813) сроки высылки собранныхъ суммъ опредѣляются ноябремъ, мартомъ и маемъ мѣсяцами.

[3]) Наказъ нижегородскимъ Бурмистрамъ говоритъ, чтобы, въ случаѣ учиненія какой либо порухи въ пошлинахъ и въ питейныхъ продажахъ таможенными и кабацкими бурмистрами, „прежъ вашего (Земскихъ Бурмистровъ) доношенія о томъ не было.“ Вслѣдъ за этимъ наказъ прибавляетъ: „а не описывая отнюдь ничего имъ бурмистрамъ не чинить“. П. С. З. № 1697. Московскимъ бурмистрамъ поручено было „посылать для розысковъ“ въ случаѣ доносовъ, воеводъ на Земскихъ, таможенныхъ и кабацкихъ бурмистровъ. П. С. З. № 1704.

[4]) „Чтобъ безъ Земскихъ Бурмистровъ рукъ книги къ Москвѣ въ привозѣ отнюдь не были“ П. С. З. № 1813. А на практикѣ повидимому существовалъ еще старый порядокъ вещей:—кабацкіе и таможенные бурмистры

стороны не всѣ Земскія Избы съ ихъ Бурмистрами стояли подъ непосредственнымъ вѣдѣніемъ Московской Ратуши: въ самый годъ изданія указовъ объ учрежденіи Бурмистерской Палаты и Земскихъ Избъ изданъ былъ указъ, повелѣвавшій «учинить провинціи—къ Великому-Новгороду, Пскову и другимъ городамъ приписать малые города и уѣзды», а земскимъ бурмистрамъ «тѣхъ настоящихъ» городовъ велѣно вѣдать Земскихъ Бурмистровъ малыхъ, «приписныхъ» городовъ «а также и кабацкихъ и таможенныхъ бурмистровъ во всякихъ дѣлахъ вѣдать и надсматривать». Такимъ образомъ, эти малые, «приписные» къ настоящимъ, города были поставлены въ полную зависимость отъ Земскихъ Бурмистровъ настоящихъ городовъ и уже никакихъ непосредственныхъ сношеній, черезъ своихъ Земскихъ Бурмистровъ, съ Московской Ратушей не имѣли; такъ что самые отчеты о сборахъ изъ Земскихъ Избъ этихъ городовъ отсылались въ Москву бурмистрами «настоящихъ» городовъ. Сама Ратуша вовсе не вѣдается съ бурмистрами этихъ городовъ, переписываясь о всякихъ земскихъ дѣлахъ все съ тѣми же бурмистрами настоящихъ городовъ, которымъ предоставлялось относительно приписныхъ городовъ «указы чинить о какихъ дѣлахъ можно» [1]); и только въ особенно важныхъ случаяхъ—«о чемъ указу чинить не можно» Земскіе бурмистры настоящихъ городовъ должны были писать «къ Москвѣ» въ Бурмистерскую Палату.

Указъ въ данномъ случаѣ не говоритъ о мотивахъ такой приписки городовъ,—о нихъ можно лишь догадываться по выраженію «малые города и уѣзды»: законодатель, вѣроятно, мотивировался именно ихъ незначительностью относительно торгово-промышленнаго населенія, хотя собственно и трудно понять, почему размѣръ или вообще значеніе города могли вызвать такого рода постановленіе, и именно только такого рода: было бы понятно, еслибы сдѣланы были измѣненія въ самыхъ учрежденіяхъ—въ составѣ Земской Избы, едино-

---

являлись въ Москву помимо, обходя Земскія Избы; иначе трудно, даже нельзя, объяснить указъ отъ 2 мая 1801 года, въ которомъ запрещается этимъ бурмистрамъ „собою“, безъ отписки отъ Земскихъ Бурмистровъ къ Москвѣ ѣздить, сборныя книги подавать. П. С. З. № 1865.

[1]) П. С. З. № 1706: „а о чемъ указу чинить не можно, говоритъ указъ дальше, о томъ писать въ Бурмистерскую Палату. Но о чемъ именно указу чинить не можно—не опредѣляется.

личныхъ выборныхъ и т. п.; но ни о чемъ подобномъ ни въ данномъ указѣ, ни послѣ его изданія вовсе нѣтъ рѣчи [1]).

Подобнаго рода организація взаимныхъ отношеній между отдѣльными сословно-городскими учрежденіями и центральнымъ, разумѣется не могла быть вызвана ни интересами отдѣльныхъ общинъ населенія городовъ-посадовъ, ни даже интересами сословными; ея причина и цѣль лежали въ чисто государственныхъ, при томъ финансовыхъ соображеніяхъ: эта организація—ничто иное, какъ организація тягла торгово-промышленнаго сословія, организація правильнаго сбора государственныхъ доходовъ съ торгово-промышленнаго населенія при посредствѣ агентовъ, поставляемыхъ государству этимъ же самымъ населеніемъ. Понятно, что руководимый исключительно такого рода цѣлью, законодатель не могъ имѣть въ виду интересы общинные, діаметрально противоположные этимъ цѣлямъ.

Мы видѣли, что Бурмистерская Палата, потомъ Ратуша, въ Москвѣ стояла во главѣ сословно-городскихъ учрежденій—Земскихъ Избъ и была тѣмъ «пристойнымъ» приказомъ, который вѣдалъ все торгово-промышленное населеніе европейской Россіи [2]) тогдашняго времени; это былъ рычагъ, приводившій въ дѣйствіе всѣ отдѣльныя части механизма. Но и самъ рычагъ этотъ не былъ учрежденіемъ пользовавшимся полной автономіей въ своихъ дѣйствіяхъ. Это былъ приказъ, дѣйствовавшій исключительно по указу Государя; безъ такого указа Ратуша не могла сдѣлать никакого расхода изъ суммъ, въ нее стекавшихся, за исключеніемъ развѣ самыхъ ничтожныхъ, въ родѣ самыхъ необходимыхъ расходовъ

---

[1]) Мнѣ кажется, что въ данномъ случаѣ проявляется старое начало, начало XVII ст., когда также нѣкоторые города приписывались со своими воеводами къ другимъ, большимъ. Только въ настоящемъ случаѣ отношенія приписныхъ городовъ къ главнымъ опредѣляются гораздо точнѣе. Объ этихъ отношеніяхъ въ XVII в. см. у *Чичерина*. Обл. учр. въ XVII в. 340—354.

[2]) Посадское и вообще торгово-промышленное населеніе Сибири не подлежало преобразованію, и оставалось въ вѣдѣніи воеводъ. „Въ сибирскихъ городахъ бурмистрамъ не быть, а быть по прежнему „...таможеннымъ и кабацкимъ головамъ и цѣловальникамъ, а надъ ними надзирать воеводамъ со всякимъ крайнимъ радѣніемъ... Все это мотивируется тѣмъ, что, въ сибирскихъ нѣкоторыхъ городахъ посадскихъ людей нѣтъ. „...а если и есть, то людишки худые, скудные... и ни въ какихъ сборахъ вѣрить некому. П. С. З. № 1778.

на канцелярію — напр., на свѣчи, чернила, бумагу и т. п: [1]). Все, остававшееся за расходами, Ратуша обязана была отсылать въ Приказъ Большія Казны, которому бурмистры ея, какъ въ качествѣ органовъ всего московскаго государства, обязаны были полною отчетностью, которая выражалась въ томъ, что они обязаны были представлять въ этотъ Приказъ, какъ завѣдывавшій почти всѣми государственными доходами, «смѣтные годовые списки и переченевыя выписки съ подлинныхъ приходныхъ и расходныхъ книгъ и указовъ» [2]). Это отношеніе Бурмистерской Палаты къ верховной власти и Приказу, вѣдавшему государственные доходы, рельефнѣе всего характеризуетъ значеніе этой Палаты, какъ по отношенію къ государству, такъ и по отношенію къ сословію и его отдѣльнымъ общинамъ.

Всѣ земскія выборныя должностныя лица и коллегіальныя учрежденія подвергались строгой отвѣтственности какъ имущественной, такъ и личной; характеръ отвѣтственности обусловливался, разумѣется, характеромъ самой службы и цѣлью установленія данныхъ должностныхъ лицъ и учрежденій. Отвѣтственность земскихъ выборныхъ и государственныхъ чиновниковъ — различна въ томъ отношеніи, что земское выборное должностное лицо кромѣ уголовной отвѣтственности, общей съ отвѣтственностью этого рода государственныхъ чиновниковъ, должно возстановить земству, обществу, которое его выбирало и интересамъ котораго онъ служилъ, тотъ ущербъ, который оно причинило ему своими упущеніями и злоупотребленіями; государственный же чиновникъ возстановляетъ ущербъ казнѣ: въ этомъ выражается, между прочимъ, отличіе земскаго общественнаго должностнаго лица отъ государственнаго чиновника. Въ чемъ же выражалась отвѣтственность Земскихъ Бурмистровъ и бурмистровъ московской Ратуши; куда вносили они растраченное, кому возстановляли нанесенный ущербъ, наконецъ, кто возстановлялъ этотъ ущербъ? [3]) Какъ потому, чьимъ интересамъ

[1]) По крайней мѣрѣ такіе расходы дозволяется „чинить“ земскимъ, таможеннымъ и кабацкимъ бурмистрамъ: П. С. З. № 1697. Опредѣленіе о расходованіи сбираемыхъ денегъ бурмистрами Ратуши содержится въ самомъ указѣ объ ея учрежденіи: П. С. З. № 1674.

[2]) П. С. З. № 1674.

[3]) Послѣдній вопросъ можетъ съ перваго взгляда показаться стран-

служитъ данное должностное лицо, можно заранѣе рѣшить куда и кому должно внести это лицо растраченныя имъ суммы, такъ и наоборотъ, потому — куда и кому обязывается должностное лицо внести растраченное имъ, можно рѣшить, какіе интересы оно представляетъ собою—служитъ ли оно государству или обществу.

Я не буду останавливаться на уголовной карѣ, «лишенін живота», ссылкѣ въ Азовъ, «батогахъ нещадныхъ» [1]) — грозившей въ сущности за злоупотребленія одинаково, какъ выборнымъ изъ посадскихъ, такъ и приказнымъ людямъ, и обращусь прямо къ имущественной отвѣтственности первыхъ.

За всякія упущенія и злоупотребленія земскихъ и ратушскихъ бурмистровъ законодатель грозитъ пеней и уплатой двойной суммы упущеннаго или растраченнаго [2]); взыскиваемая сумма шла не въ пользу той общины, выборнымъ которой былъ данный бурмистръ и въ пользу которой эта сумма должна бы была идти, еслибъ Земскіе Бурмистры были должностными лицами этой общины; сумма эта шла въ государственную казну; мы имѣемъ прямыя доказательства этого въ нѣкоторыхъ указахъ, которые предписываютъ «дворы и животы, и промыслы» Земскихъ Бурмистровъ «за неосмотрѣніе» отдавать въ казну [3]). Но яснѣе всего этотъ фактъ утверждается тѣмъ обстоятельствомъ, что за бурмистровъ отвѣчала сама община, выборщики: «а буде они, бурмистры, говоритъ указъ объ учрежденіи Бурмистерской Палаты, въ которомъ году какихъ его Великаго Государя доходовъ не выберутъ по окладу или какихъ сборовъ чего не доберутъ и то все взять на тѣхъ людяхъ на всѣхъ, которые ихъ въ бурмистры выберутъ, вдвое» [4]).

нымъ, но изъ дальнѣйшаго изложенія мы увидимъ, что онъ совершенно умѣстенъ.

[1]) П. С. З. №№ 1722; 1777: въ этомъ указѣ предписывается головъ и цѣловальниковъ ставить „за донику“ на правежъ; 1819; 1922; 1956; 2074.

[2]) Наказъ нижегородс. бурм. грозитъ имъ за то, „буде что дадутъ безъ указу Его Великаго Государя“ взысканіемъ выданнаго „вдвое безъ пощады“. П. С. З. № 1697.

[3]) П. С. З. № 1922; тоже и въ № 1956.

[4]) П. С. З. № 1674. Съ таможенныхъ и кабацкихъ бурмистровъ точно также опредѣлялось взимать вдвое противъ упущеннаго или утаеннаго. См. П. С. З. № 1700. Съ Земскихъ старостъ головъ и цѣловальниковъ донику должны были править Земскіе Бурмирстры „безъ всякаго милосер-

Само собою понятно, что выборщики, члены общины, не вносили этотъ взимаемый съ нихъ двойной недоборъ самой общинѣ, а платили его въ казну. Да иначе и быть не могло: я старался указать, разбирая объемъ вѣдѣнія, власти земскихъ и ратушскихъ бурмистровъ, что и тѣ и другіе были ничѣмъ инымъ, какъ тѣми же чиновниками, какими являлись и приказные служилые люди съ тою лишь разницею, что первые были чиновниками по выбору самаго посадскаго общества, которое поставляло ихъ къ государственной службѣ въ качествѣ отправленія, такъ сказать, натуральной повинности; а чиновники, состоящіе на службѣ у государства, должны были и отвѣчать передъ государствомъ. Можно думать, что именно эта возможность взыскать утерянное съ самихъ земскихъ выборныхъ, обыкновенно зажиточныхъ людей, (таковыхъ, по крайней мѣрѣ, хотѣло и старалось имѣть у сборовъ само правительство) и что еще вѣрнѣе, съ выборщиковъ, и было, если не единственною, то во всякомъ случаѣ одною изъ самыхъ главныхъ побудительныхъ причинъ къ замѣнѣ воеводъ съ ихъ Приказными Избами Земскими Бурмистрами и разныхъ приказовъ, вѣдавшихъ торгово-промышленное населеніе Бурмистерской Палатой: приказные такой гарантіи не представляли.

И такъ, и характеръ дѣлъ подлежащихъ вѣдѣнію Земскихъ Избъ и Бурмистерской Палаты, объемъ ихъ власти, и организація отношеній ихъ другъ къ другу, и характеръ отвѣтственности, все это указываетъ, что весь механизмъ Избъ и Палаты былъ механизмомъ чисто государственнымъ по цѣлямъ его учрежденія и сословно-тяглымъ по самой организаціи. Мѣстная посадская община являлась по отношенію къ этому административному механизму не больше какъ тяглой единицей, поставлявшей опредѣленное число колесъ и шестерней, если можно такъ выразиться, въ этотъ механизмъ.

дія", а въ случаѣ ихъ укрывательства недоимка правилась съ выборщиковъ этихъ головъ. П. С. З. № 1813. Если не всегда, то очень часто обѣ системы взысканій — и съ бурмистровъ и „съ лучшихъ градскихъ людей"—примѣнялись къ дѣлу. П. С. З.№ 2099.

ГЛАВА V.

Отношеніе Палаты и Избъ къ городу и уѣзду.

Если вся эта іерархія отдѣльныхъ земскихъ выборныхъ должностныхъ лицъ и цѣлыхъ коллегіальныхъ учрежденій не имѣла почти никакого отношенія къ городской общинѣ по характеру и роду дѣлъ, подлежащихъ ея вѣдомству, то какое, спрашивается, отношеніе имѣла она къ этой общинѣ, такъ сказать, въ территоріальномъ смыслѣ? Были ли отдѣльныя звенья, ее составляющія, тяглыми представителями цѣлаго города, какъ земской единицы, юридическаго лица, или только части его и притомъ являлись ли они такими представителями лишь населенія, жившаго въ районѣ города или части его или же вмѣстѣ и населенія, жившаго и за предѣлами его; наконецъ, самая дѣятельность ихъ ограничивалась ли райономъ посада или простиралась и за его границы?

Отвѣчая на всѣ, сейчасъ поставленные вопросы, нужно имѣть въ виду главное, основное положеніе, къ которому привело изслѣдованіе характера Земскихъ Избъ и Палаты-Ратуши, что эти учрежденія, по своимъ цѣлямъ и организаціи, носятъ исключительно государственный сословно-тяглый характеръ. На основаніи этого положенія можно отвѣтить на данные вопросы даже не пускаясь въ дальнее изслѣдованіе фактовъ, а такъ сказать à priori, путемъ простаго вывода послѣдствій изъ даннаго положенія. Въ самомъ дѣлѣ, если цѣль учрежденія Земскихъ Избъ и Палаты,—собрать воедино разсыпанную храмину торгово-промышленнаго населенія Руси по отношенію къ государственнымъ податямъ, налогамъ и повинностямъ этого населенія, то отсюда, какъ прямой результатъ, вытекаетъ положеніе, что Земская Изба и Ратуша, въ качествѣ мѣстнаго московскаго учрежденія, ни коимъ образомъ не могли вѣдать всего города, какъ одного цѣлаго, какъ юридическаго лица, по той простой причинѣ, что городъ въ обширномъ смыслѣ, какъ совокупность города въ тѣсномъ смыслѣ, т. е. крѣпости — кремля, посада и слободъ, не былъ весь населенъ исключительно только торговцами и ремесленниками, вообще промышленниками

всякаго рода. Въ немъ, кромѣ этого населенія, ютившагося исключительно въ посадѣ и слободахъ, жили еще служилые люди — боярскія дѣти, стрѣльцы, пушкари, затинщики, воротники и т. п., приказные, иностранцы. Ни одинъ изъ этихъ слоевъ населенія, понятно, не могъ входить въ область вѣдѣнія Земскихъ Избъ, которыя поэтому и не вѣдали всего города, а лишь часть его, хотя и большую,—посады и слободы, по скольку послѣднія были населены торгово-промышленнымъ людомъ [1]). Далѣе, населеніе это не жило только въ посадахъ и пригородныхъ слободахъ, оно разсыпалось и по уѣзду, почему съ другой стороны, Земскія Избы и Бурмистры ео ipso простирали свою власть и за предѣлы города, и тѣ и другіе являлись представителями не отъ одного посада со слободами. Но обратимся къ фактамъ.

Во введеніи указа объ учрежденіи Бурмистерской Палаты въ Москвѣ Петръ Великій обращается лишь къ купецкимъ и промышленнымъ людямъ посадовъ и слободъ; населеніе этихъ только частей города въ обширномъ смыслѣ имѣетъ въ виду законодатель, учреждая по городамъ Земскія Избы [2]), и дѣйствительно Земскіе Бурмистры по выборамъ являются представителями лишь части городскаго населенія, а слѣдовательно и части города въ территоріальномъ смыслѣ: въ ихъ выборѣ участвуютъ лишь «сотни» и слободы [3]); на первыя дѣлилось посадское торгово-промышленное и земледѣльческое населеніе; вторыя населены были мелкими промышленниками и ремесленниками. Такимъ образомъ, являясь, съ одной стороны, выборными только части городскаго населенія, только части города въ обширномъ смыслѣ, а не всего его, Земскіе Бурмистры, съ другой стороны, были выборными не отъ однихъ только посадовъ городскихъ и слободъ; въ ихъ выборѣ принимало участіе и населеніе уѣзда — селъ и деревень. «Великій Государь указалъ во всѣхъ городахъ посадскимъ и всякихъ чиновъ купецкимъ

---

[1]) Не всѣ слободы были населены ремесленниками и торговцами; такъ на Москвѣ слѣдующія слободы не были населены этого рода людьми, и потому не подлежали вѣдѣнію Ратуши: солдатскія, пушкарскія, ямскія, новонѣмецкая и иныя прочія. См. П. С. З. № 2075.

[2]) П. С. З. №№ 1674; 1675; населеніе только этихъ же частей города имѣется въ виду и во всѣхъ остальныхъ указахъ.

[3]) П. С. З. №№ 1683; 1685 и 1686.

людемъ и его Великаго Государя волостей и селъ и деревень» вѣдаться во всякихъ дѣлахъ въ Земскихъ Избахъ, въ которыя «выбирать имъ посадскимъ и купецкимъ и промышленнымъ и уѣзднымъ людемъ» [1]). Наканунѣ изданія указовъ объ учрежденіи Земскихъ Избъ и Бурмистерской Палаты, именно въ концѣ 1698 года былъ изданъ указъ [2]) о томъ, чтобы усольцы-посадскіе и уѣздные люди «во всякихъ мірскихъ службахъ и податьми окладными и десятою деньгою верстались обще». Тоже самое положеніе повторяется черезъ четыре года, въ указѣ, изданномъ въ 1702 году; въ этомъ указѣ «Сольвычегодскимъ посадскимъ людемъ» предписывается «верстаться во всякихъ службахъ съ уѣздными торговыми людьми и десятою деньгою — вопче» [3]); дальше указъ этотъ прямо говоритъ, что «имъ уѣзднымъ торговымъ людемъ быть въ посадскомъ тяглѣ», чтобы никто изъ посадскихъ людей «въ лишней тягости не былъ» [4]).

Изъ этого видно, что совмѣстное участіе посадскихъ и уѣздныхъ людей въ «службахъ» и въ выборахъ Земскихъ бурмистровъ — фактъ несомнѣнный; но какъ выражалось это соучастіе? Какимъ образомъ распредѣлялись выборныя должности между посадами, слободами и селами съ деревнями уѣзда, рѣшить невозможно на основаніи имѣющагося матеріала: указы ограничиваются замѣчаніемъ, что торгово-промышленные люди могутъ выбирать въ Земскія Избы «кого они похотятъ межъ себя» — «по сколько похотятъ» [5]). Дѣло, стало-быть, предоставлено было на собствен-

---

[1]) П. С. З. № 1675.

[2]) П. С. З. № 1639.

[3]) П. С. З. № 1916.

[4]) *Ibid.* 20 февр. 1703 года велѣно къ Клинскому яму приписать, „чтобъ посадскимъ людямъ отъ большаго разгону въ конецъ не раззориться", изъ крестьянъ села Щапова съ деревнями. П. С. З. № 1926.

[5]) П. С. З. № 1675 и 1674. Вообще эти указы, какъ я уже не разъ замѣчалъ, слишкомъ общи и неопредѣленны, они видимо изданы слишкомъ спѣшно; въ нихъ опредѣляются лишь общія начала.—Вотъ почему, едва они успѣли появиться, какъ правительство получаетъ цѣлый рядъ запросовъ съ цѣлью разъясненія разнаго рода вопросовъ, возникшихъ при образованіи Земскихъ Избъ. Посадскіе затруднялись „начать и весть" дѣло и просили точнаго указа „за дьячьею приписью" (П. С. З. № 1683); просятъ опредѣлить мѣсто денежныхъ сборовъ и расправы и время. Для

ное усмотрѣніе посадскихъ и уѣздныхъ людей; однако, не проходитъ двухъ мѣсяцевъ какъ взглядъ законодателя на данный вопросъ мѣняется: въ отвѣтѣ на письма московскихъ и воронежскихъ гостей, предлагавшихъ выбрать изъ гостей и гостиной сотни по четыре человѣка, а изъ всѣхъ слободъ и черныхъ сотенъ—по четыре же человѣка, законодатель опредѣлилъ выбрать отъ всѣхъ этихъ общинъ лишь по одному человѣку; а мѣсяцъ спустя, выборы въ Московскую Бурмистерскую Палату опредѣлены точнѣе; они сдѣланы, такъ сказать, двухъ-степенными: изъ выбранныхъ общинами отъ каждой по одному человѣку велѣно выбрать въ Палату двѣнадцать человѣкъ; а изъ нихъ одному велѣно быть президентомъ [1]).

Если уже по выборамъ Земскіе бурмистры не были ни представителями цѣлаго города съ одной стороны, ни представителями, съ другой, исключительно только частей его — посада и слободъ, то совершенно понятно, что по объему ихъ компетенціи они, какъ правительственные органы сословно-тяглаго характера, должны были вѣдать порученные имъ сборы никакъ уже не въ районѣ только избравшихъ ихъ общинъ. Ихъ ставили къ этимъ сборамъ повсюду, гдѣ только имѣли мѣсто тѣ или другіе виды торговли и промышленности, подлежащіе сбору въ пользу государственной казны. Они вѣдаютъ, какъ выражается наказъ нижегородскимъ Бурмистрамъ, «всякія оброчныя статьи на посадѣ и въ уѣздѣ» [2]): «въ патріаршихъ и властелиныхъ и монастырскихъ и помѣщико-

---

разъясненія различныхъ подробностей было издано впослѣдствіи нѣсколько наказовъ бурмистрамъ разныхъ городовъ; но и въ нихъ вопросъ объ участіи уѣздныхъ людей въ избраніи бурмистровъ вовсе не затрогивается.

[1]) См. П. С. З. №№ 1683; 1686 и 1685. За исключеніемъ этого единственнаго указанія о составѣ московской бурмистерской Палаты, мы не имѣемъ никакихъ другихъ ни о той же Палатѣ (такъ что неизвѣстно, постоянно ли количество бурмистровъ въ ней оставалось 12 съ президентомъ), ни объ одной изъ Земскихъ Избъ. Все, что можно на основаніи имѣющихся матеріаловъ сказать о составѣ бурмистерской Палаты и Земскихъ Избъ, это—то, что они состояли изъ Бурмистровъ, подъячихъ, сборщиковъ и расходчиковъ; въ мартѣ 1709 г., въ составъ Ратуши вошли оберъ-инспекторъ и инспекторы крѣпостныхъ дѣлъ для завѣдыванія вѣдомостями о денежномъ сборѣ съ „крѣпостей“. См. *Плошинскій:* гор. сост. рус. нар. 163 и 165.

[2]) П. С. З. № 1697; № 1715.

выхъ вотчинахъ и въ селахъ и въ волостяхъ, и въ деревняхъ, гдѣ есть торжки, а жалованныхъ грамотъ на нихъ не дано...» пошлины сбирать «на его Великаго Государя» [1]); разумѣется, чрезъ разныхъ бурмистровъ и сборщиковъ, выборныхъ отъ торгово-промышленнаго населенія и состоящихъ въ вѣдѣніи Земскихъ Бурмистровъ. Выборные отъ общинъ посадскихъ вѣдаютъ всякаго рода сборы не только въ уѣздѣ, приписанномъ къ данному городу, но они вѣдаютъ ихъ, подобно вѣрнымъ головамъ XVII ст., даже въ другихъ городахъ, притомъ очень отдаленныхъ отъ мѣста ихъ жительства и избранія; напр. на Архангельскую ярмарку цѣловальниками, «для досмотра всякаго товару», посылались выборные изъ посадскихъ изъ Соли-Вычегодской, Устюга, Костромы, даже Ярославля [2]).

ГЛАВА VI.

Отношеніе правительства къ торгово-промышленному населенію городовъ.

Можно ли, имѣя въ виду все, только-что изложенное, думать, что Ратуша и Земскія Избы учреждены были Великимъ устроителемъ государства въ интересахъ посадскихъ общинъ или цѣлаго торгово-промышленаго сословія тогдашней Россіи? Къ заключенію этого рода можно бы было придти развѣ только на основаніи уже приведенныхъ мною словъ введенія къ указу объ учрежденіи Бурмистерской Палаты, что благодаря вѣдѣнію торгово-промышленнаго сословія въ разныхъ Приказахъ «во всякихъ промыслахъ ему чинятся большіе убытки и раззоренья». Изъ этихъ словъ, говорю, пожалуй, можно бы было вывести, что цѣль новыхъ учрежденій— улучшить положеніе изубытчившагося и раззореннаго сословія, поставить его на ноги, поддержать его; но вслѣдъ за этими словами, мы видѣли, законодатель говоритъ: ...«а его Великаго Государя съ нихъ окладные многіе доходы учинились въ доимкѣ, а пошлиннымъ сборамъ и инымъ поборамъ — большіе недоборы»; въ этихъ-то послѣднихъ словахъ мы и имѣемъ, какъ я уже замѣтилъ,

[1]) П. С. З. № 1704; 1750

[2]) П. С. З. № 1687. См. тоже П. С. З. № 2204.

указаніе на цѣль новыхъ учрежденій — исправный сборъ государственныхъ доходовъ. Дѣйствительно, мы видѣли, что весь механизмъ, имѣвшій цѣлью «собрать разсыпанную храмину», собиралъ ее исключительно въ виду этой цѣли. Государству нѣтъ никакого, въ сущности, дѣла до насущныхъ потребностей торгово промышленнаго сословія вообще и его отдѣльныхъ посадскихъ общинъ въ частности, и на сословіе и на общины оно смотритъ, какъ на тяглецовъ, обязанныхъ, по выраженію г. Градовскаго, нести «извѣстнаго рода повинности для удовлетворенія потребностей центральной администраціи». Всѣ выборныя общинно-сословныя должности въ его глазахъ ,ничто иное, какъ тѣ же правительственные служилые люди, обязанности которыхъ — въ блюденіи интересовъ государственныхъ; ихъ служба — служба государственная, служба тяглая, повинностная, ложившаяся на сословныя общины новою тяжестью. Государство требуетъ, чтобы выборные отъ общинъ, поставляемые къ его службамъ, были выбираемы изъ людей добрыхъ, «пожиточныхъ», «животовъ» которыхъ стало бы на удовлетвореніе его, если бы выборный проворовался. Нѣтъ такихъ пожиточныхъ: на посадѣ все «худые», «скудные» людишки, которымъ «ни въ какихъ сборахъ вѣрить нельзя»—не нужны и Земскія Избы съ ихъ бурмистрами; государство ничего не выиграло бы, замѣнивъ ими воеводъ съ ихъ Приказными Избами: отъ этихъ худыхъ и скудныхъ людишекъ, попади они въ бурмистры, недоборы государственные еще увеличились бы; и въ Сибири Земскія Избы не вводятся; а между тѣмъ, казалось бы, гдѣ положеніе посадскихъ, вообще торгово-промышленныхъ людей печальнѣе, тамъ мѣры къ улучшенію этого положенія тѣмъ нужнѣе, тѣмъ настоятельнѣе.

Мы видѣли, что тяглыя обязанности общинно-сословныхъ выборныхъ должностей, независимо отъ присущаго имъ вообще государственнаго характера, дѣлились на двѣ категоріи: однѣ изъ нихъ касались прямо, непосредственно самой тяглой общины — таковы раскладка податей и повинностей и сборъ ихъ. Другія не имѣли такого прямаго отношенія къ общинѣ, даже вовсе не касались ея и потому отправлялись не только въ уѣздѣ, но даже и въ цѣломъ государствѣ; таковы сборы всякаго рода пошлинъ съ торговъ и промысловъ: таможенные сборы, продажа «питья», табаку, соли и т. п.

Понятно, что только обязанности первой категоріи, какъ непосред-

ственно касающіяся сословной общины, могутъ носить въ себѣ зачатки самоуправленія, лишь о нихъ однѣхъ можно говорить, какъ о правахъ—обязанностяхъ, и лишь тѣ должностныя лица, которыя отправляютъ эти обязанности, могутъ быть разсматриваемы, какъ общинныя должностныя лица, представители интересовъ сословной общины; къ такимъ лицамъ нужно отнести земскихъ старостъ, головъ и цѣловальниковъ. Но мы уже видѣли, что въ концѣ концовъ, и эти должностныя лица носили въ сущности характеръ гораздо болѣе государственный, чѣмъ мѣстно-общинный; такъ что и право раскладки податей и повинностей едвали дѣлало общины, обладавшія этимъ правомъ, общинами сколько нибудь автономичными. Само собою разумѣется, что обязанности второй категоріи — исключительно финансово-государственныя обязанности — не могли имѣть никакого другаго отношенія къ автономіи мѣстной общины, кромѣ чисто отрицательнаго. Эти тяжелыя государственныя службы, ложившіяся такимъ гнетомъ на посадскія общины, разъединяли не только населеніе города въ обширномъ смыслѣ слова, но и самыя эти общины, сильно помогали обращенію ихъ «изъ жива въ пусто». Это сословное тягло, ложась на одну часть населенія города—посадскихъ, рѣзко выдѣляло эту часть изъ всего остальнаго населенія, несшаго свое спеціальное тягло. Онѣ, эти сословно-тяглыя обязанности, препятствовали свободѣ передвиженія торгово-промышленнаго населенія, прикрѣпляя его къ мѣсту. Правительство не могло допустить свободнаго передвиженія этого населенія изъ одной общины въ другую, въ видахъ, какъ уже было замѣчено, установленія болѣе или менѣе равномѣрнаго распредѣленія тягла между членами общины и исправнаго отправленія ею этого тягла; о свободномъ образованіи и развитіи этихъ общинъ, при взглядѣ на нихъ государства, какъ на тяглыя административно-финансовыя единицы, не могло быть въ данный періодъ и рѣчи. Исходя изъ вѣками сложившейся политики, государство должно было не допускать свободы передвиженія въ развитіи посадскихъ. Оно, наоборотъ, должно было сообразно своимъ цѣлямъ регулировать это развитіе, вполнѣ управлять имъ. Оно должно было и теперь, какъ въ XVII ст., «беречи» общины посадскаго торгово-промышленнаго населенія, затотиться объ ихъ полнотѣ: необходимо, чтобы въ общинѣ было такое число тяглыхъ членовъ, чтобы ихъ было достаточно для

отправленія государственныхъ службъ и уплаты государственныхъ податей. Нужно было озаботиться и притомъ, тѣмъ сильнѣе, что сами посадскіе не могли отъ этого уберечься, о томъ, чтобы не только разные приказные и вообще всякіе государственные чиновники не «чинили убытковъ» и не раззоряли этихъ общинъ, но и о томъ, чтобы они не подвергались этому раззоренію со стороны остальныхъ слоевъ населенія, которые, неся собственное тягло государственное, наносили бы ущербъ посадскимъ общинамъ, поселяясь въ ихъ средѣ, занимаясь тѣми же промыслами, но не неся ихъ тягла.

Торгово-промышленное населеніе посадовъ и слободъ состояло изъ цѣлаго ряда отдѣльныхъ мелкихъ, сложившихся нѣкогда исторически, путемъ развитія общественно-экономической жизни, теперь же обратившихся въ административно-тяглыя финансовыя, общинъ. Такія общины составляли гости, гостиныя сотни, черныя сотни и слободы [1]). Составъ этихъ общинъ въ каждомъ отдѣльномъ городѣ правительство комбинировало, сообразно своимъ планамъ и цѣлямъ. Находило оно нужнымъ пополнить гостиныя сотни Москвы—оно переводило сюда лучшихъ, пожиточныхъ торговыхъ людей изъ другихъ городовъ. Въ видахъ установленія новыхъ, тяжелыхъ обязанностей Земскихъ Бурмистровъ гости города Москвы просятъ царя «о прибавкѣ (людей) въ гостиный чинъ», «понеже многіе изъ нихъ престарѣли» и стало быть нести «его Великаго Государя службъ» не могутъ, и тѣмъ дѣлаютъ положеніе не престарѣвшихъ еще уже слишкомъ тяжелымъ. Царь отказываетъ на этотъ разъ въ просьбѣ [2] только потому, что находитъ ее несправедливою. «Для пополненія купечества» правительство нетолько свободно комбинируетъ населеніе посадскихъ общинъ одного или нѣсколькихъ городовъ между собою, но оно сажаетъ на посадѣ съ этою цѣлью бѣломѣстцевъ, крестьянъ, **нѣкоторыхъ** служилыхъ людей, занимающихся промыслами [3]), запрещая имъ, въ случаѣ нежеланія записаться на посадъ заниматься впредь торговлей и вообще всякаго рода промыслами

---

[1]) П. С. З. № 1674; 1683; 1685; 1686 и др.

[2]) П. С. З. № 1683.

[3]) П. С. З. № 2220: „а торговыхъ людей изъ бѣломѣстцевъ, кто **имѣетъ торгу на 100 рублей**. Также П. С. З. № 2770.

и возвращая крестьянъ «жить за помѣщики» [1]). Въ этомъ указѣ законодатель почти дословно повторяетъ опредѣленіе, сдѣланное по этому же предмету уложеніемъ царя Алексѣя Михайловича, по крайней мѣрѣ по отношенію ко всякихъ чиновъ служилымъ людямъ [2]). Понятно, что заставляя этихъ людей тянуть тягло вмѣстѣ съ посадскими, государство имѣетъ въ виду, чтобы «тяглые люди отъ излишнихъ платежей не раззорялись, и оттого его государевымъ податямъ умаленія не учинилось». Но съ другой стороны, налагая на нихъ посадское тягло, правительство не могло не имѣть въ виду, что каждый изъ служилыхъ и крестьянъ несъ свое спеціальное тягло, отъ сложенія котораго, если и не учинится податямъ умаленіе, то во всякомъ случаѣ государственные интересы, хотя и съ другой стороны, будутъ нарушены: въ государственныхъ службахъ явится недочетъ. Рѣшить эту нелегкую дилемму можно было двумя путями — или строго, вполнѣ послѣдовательно раздѣлять тяглыя сословія, преслѣдуя занятіе торговлей и промыслами служилыхъ людей и поступленіе въ государственныя службы посадскихъ, или же возлагать по два тягла. Петръ прибѣгаетъ къ обоимъ этимъ средствамъ: съ одной стороны, какъ сейчасъ было показано, онъ заставляетъ служилыхъ людей и крестьянъ, занимающихся промыслами, тянуть два тягла [3]). Съ другой — служилымъ же людямъ, именно стрѣльцамъ, указомъ отъ 16 февраля 1700 года онъ запрещаетъ

---

[1]) П. С. З. № 1723: если „звонари, ямскіе охотники, пушкари, воротники, митрополичьи, монастырскіе и всякіе крестьяне торгуютъ въ лавкахъ и въ домахъ имѣютъ промыслы и тѣхъ всѣхъ взять въ посады“... а которые не похотятъ—никакимъ торгомъ не торговать и промысловъ не держать, и жить имъ—за помѣщики“. См. также № 1819.

[2]) Улож. XIX. 4 и 12: между этими двумя статьями, трактующими повидимому объ однихъ и тѣхъ же предметахъ есть странное противорѣчіе: по 4 ст. служилые люди, занимающіеся промыслами, обязываются лишь къ уплатѣ податей вмѣстѣ съ черными“ и службы имъ никакой тяглой не служити; по 12 же ст. они обязываются и „службы служити съ посадскими въ рядъ“.

[3]) Опредѣленіе приведеннаго мною указа 24 ноября 1699 (№ 1733) относительно крестьянъ повторяется и въ 1700 году, въ этомъ новомъ указѣ (П. С. З. № 1775) прямо указывается съ крестьянами, нежелающими записаться въ посадъ, поступить по уложенію 1649 года (XIX. 15). См. П. С. З. № 1819.

вовсе торговать на посадахъ [1]), идя въ этомъ случаѣ гораздо дальше уложенія Алексѣя Михайловича, которое допускало занятіе стрѣльцовъ торговлей и промыслами, не заставляя ихъ при этомъ тянуть ни денежнаго, ни служебнаго тягла посадскихъ людей, а лишь требуя уплаты таможенныхъ пошлинъ [2]). Какъ стрѣльцамъ запрещается торговлей и промыслами занятіе вѣроятно въ виду невозможности соединить ихъ служебное тягло съ тягломъ посадскимъ, такъ точно въ виду той же невозможности и чтобъ спасти посады и слободы отъ «умаленія», напрасныхъ и излишнихъ платежей, строго запрещается переходъ посадскихъ людей въ различныя казенныя службы [3]); всѣхъ поступившихъ въ эти службы предписывается возвратить на посады и «выправить съ нихъ доимку за всѣ прошлые годы» [4]). Но всѣ эти мѣры не достигли цѣли: правительство, если можно такъ выразиться, собирай посадскихъ одной рукой, вынуждало ихъ разбѣгаться другой. Дѣло въ томъ, что экономическое положеніе посадскихъ все ухудшалось и ухудшалось: ихъ тягло, какъ денежное такъ и служебное никакъ не уменьшалось, а все увеличивалось и увеличивалось съ постепеннымъ, почти невѣроятнымъ, развитіемъ нуждъ государства, ихъ натуральныя повинности все росли и росли: безпрерывныя войны брали съ посадскихъ и деньгами и хлѣбомъ и людьми и скотомъ; людей массами гнали и на постройку Петербурга. Съ посада бѣгутъ всѣ кто можетъ и куда можетъ. Въ 1713 году оберъ-фискалъ Алексѣй Нестеровъ доносилъ царю, что «иные купцы, отбывая платежей и постоевъ, покинувъ или распродавъ бѣломѣстцамъ въ слободахъ жилища свои, разошлись въ другіе чины, въ артиллерію, въ извощики и воротники также записались въ Покровское и

---

[1]) П. С. З. № 1762; указъ велитъ не торговать стрѣльцамъ и „никакихъ чиновъ служилымъ людямъ“. Эти слова трудно согласить съ указомъ 24 ноября 1699 г. и указомъ конца 1770 года, которые оба, какъ мы видѣли, велятъ служилыхъ людей, опричь стрѣльцовъ, брать въ посады, если они занимаются промыслами. Можно думать, что слова эти въ указѣ № 1762—обмолвка.

[2]) Улож. XIX. 11.

[3]) Указъ 4 янв. 1709 г.: здѣсь перечисляются службы—истопниковъ, печатниковъ денежныхъ мастеровъ... П. С. З. № 2220. См. также № 2812.

[4]) *Ibid.*

Тайнинское, отдались въ защиту разныхъ господъ на дворы ихъ московскіе и загородные... кромѣ того живутъ въ защитѣ и въ закладѣ у разныхъ людей будто бы за долги; другіе подлогомъ, будто бы за скудостію и болѣзнями въ богадѣльни вошли, иные разошлись на заводы и промыслы въ прикащики и сидѣльцы и работники, не смотря на то, что свое имѣніе довольное имѣютъ [1]). Открываютъ всякую лазейку, помощью которой можно бы было отбыть податей и службъ»; такъ ямщики дорогомиловской слободы въ Москвѣ, прибѣгаютъ къ такому курьезному и хитрому средству, какъ фиктивное состояніе на службѣ въ истопникахъ въ комнатѣ царевны Натальи Алексѣевны [2]). Правительство ведетъ борьбу съ этимъ совершенно-естественнымъ и понятнымъ явленіемъ все тѣми же средствами, которые оно употребляло еще въ XVII ст.; оно всѣми силами старается отыскивать «закладчиковъ, выходцевъ и бѣглецовъ съ посада»; отыскавъ, оно беретъ ихъ на посадъ «съ наказаніемъ» [3]). Съ помѣщиковъ, у которыхъ проживали тяглые посадскіе, бѣжавшіе съ посада, правительство взыскивало все то, что посадскіе должны были уплатить въ теченіи всего періода укрывательства, еслибы жили въ своей тяглой общинѣ; а бѣглыхъ водворяло на прежнемъ мѣстѣ. Однако, препятствовать бѣгству, водворять бѣглыхъ на посадѣ и въ слободахъ было еще недостаточно; тяглецъ могъ не уходя съ посада уйти изъ тягла: онъ могъ обѣлить свой дворъ, продавъ его бѣломѣстцу, а самъ поступить къ кому либо или въ настоящіе «защиту и закладъ», или въ фиктивные. Такъ что правительству, до введенія подушнаго оклада въ 1719 году, мало было еще удержать лицо на посадѣ, — оно должно было заботиться, чтобъ дворы не пустѣли и не обѣливались, такъ какъ въ томъ и другомъ случаѣ тяглая община одинаково несла ущербъ: дворъ былъ тяглой единицей [4]) всѣ повинно-

---

[1]) *Соловьевъ*, Исторія Россіи т. XVI. 235. 236.

[2]) *Ibid.* 236: Нестеровъ говоритъ, что они записывались въ эти истопники, „пролазомъ своимъ и подлогомъ чрезъ Полибина“. Какъ все это напоминаетъ римскія муниципіи временъ послѣднихъ императоровъ.

[3]) *Ibid.* 227.

[4]) Въ 1707 г., въ отвѣтъ на челобитье „разныхъ чиновъ людей“, правительство назначаетъ дворянъ и стольниковъ, чтобы произвести въ Москвѣ новую перепись дворамъ. П. С. З. № 2150. Изъ донесенія копорскаго

сти несъ онъ; раскладка производилась по дворамъ. Уложеніе царя Алексѣя Михайловича категорически запрещало продажу тяглыхъ дворовъ всякаго рода бѣломѣстцамъ. [1]) Петръ отказывается отъ этого энергическаго средства, очень тяжелаго для посадскихъ; но онъ и не допускаетъ однако свободнаго распоряженія недвижимой собственностью, что повело бы къ обѣлѣнію всѣхъ тяглыхъ дворовъ; онъ избираетъ, такъ сказать, средній путь. Указомъ отъ 15 іюня 1700 года допускается какъ продажа, такъ и закладъ тяглыхъ дворовъ, но не безусловно: чтобы предотвратить ихъ обѣлѣніе, законодатель обязываетъ покупателей, закладопринимателей и истцовъ, пріобрѣвшихъ тяглые дворы, платить съ нихъ оброкъ «по договору съ тяглецы тое слободы» [2]). Договоры эти записывались въ Ратушѣ, гдѣ приказывается вписать дворы всѣхъ слободъ [3]).

Всѣ эти мѣры, направленныя къ охраненію государственныхъ интересовъ и повидимому интересовъ городскаго торгово-промышленнаго населенія, въ сущности тормозили развитіе этого населенія, а вмѣстѣ и развитіе городовъ: онѣ задерживали всякое развитіе торговли и промысловъ, ставя со всѣхъ сторонъ преграды занятію тѣмъ и другимъ. Такое положеніе вещей трудно было удерживать постоянно; подъ натискомъ требованій жизни правительство должно было отступить отъ послѣдовательнаго проведенія своей политики; оно должно было допустить къ занятію промыслами «всякихъ чиновъ людей», не обращая ихъ въ тяглецовъ, но «точію съ такою же пошлиною», какую платятъ въ казну посадскіе торговые люди [4]);

коменданта того же года видно, что на городскія работы (починка мостовъ сженье извести и пр.) люди съ посадовъ и слободъ брались съ опредѣленнаго числа дворовъ. П. С. З. № 2168. Постой—тоже по дворамъ,—ук. 20 іюня 1715 г. относительно Вологды—П. С. З. № 2197.

[1]) Улож. XIX. ст. 16, 39 и 40: продажа тяглыхъ дворовъ бѣломѣстцамъ была запрещена еще до Уложенія; тяглецы стали прибѣгать къ уловкамъ: они закладывали дворы и просрочивали закладныя. Уложеніе запрещаетъ и закладывать; заложенные дворы отнимались у залогопринимателей безденежно, а залогодателей, черныхъ людей, предписывалось „за воровство бити кнутомъ“.

[2]) Указъ изданъ спеціально для московскихъ слободъ „тяглецамъ тяглые дворы свои продавать и закладывать и за иски отдавать бѣломѣстцамъ и всякаго чина людямъ всѣмъ вольно“. П. С. З. № 1798.

[3]) *Ibid.*

[4]) П. С. З. №№ 2327; 2349; 2433.

но эти отступленія были слишкомъ ничтожны въ сравненіи съ громаднымъ фактомъ закрѣпощенія какъ самаго торгово-промышленнаго населенія Россіи, такъ и остальныхъ слоевъ его.

ГЛАВА VII.

Несостоятельность новыхъ учрежденій.

Едва прошло нѣсколько лѣтъ со времени учрежденія Земскихъ Избъ и Бурмистерской Палаты—Ратуши, какъ оказалось, что преобразователь, не смотря на всю энергію свою, не достигъ поставленной цѣли — собрать воедино разсыпанную храмину торгово-промышленнаго сословія. Судьба установленій, имѣвшихъ цѣлью цементировать отдѣльные элементы этой храмины, постигшая ихъ еще при жизни самаго виновника ихъ учрежденія, какъ нельзя лучше служитъ доказательствомъ этого.

Возлагая на собираемую храмину однѣ обязанности, не снабжая ее никакими правами, преобразователь и не долженъ былъ ждать отъ своихъ реформъ ничего больше того, къ чему привели мѣры правительствъ XVII ст.; устраняя отъ вѣдѣнія посадскихъ воеводу съ Приказной Избой, преобразователь, какъ было указано, не замѣнялъ устраняемое чѣмъ либо новымъ по существу: Земскія Избы—учрежденіе, отличное отъ прежняго лишь по формѣ, по составу: онѣ—тѣже Приказныя Избы, лишь выборныя; какъ Приказныя, такъ и, замѣнившія ихъ по отношенію къ посадскимъ и вообще торгово-промышленнымъ людямъ, Земскія Избы, одинаково, какъ мы видѣли, чужды интересовъ мѣстныхъ общинъ. Одинаково мало сознавали и тѣ и другія изъ нихъ и интересы самаго государства, служба которому составляла ихъ назначеніе. Понятно, что цѣль законодателя — устранить недоборы государственныхъ доходовъ, а для этого избавить торгово-промышленное населеніе отъ раззоренія правительственныхъ агентовъ, не могла быть достигнута уже благодаря одной этой причинѣ. Новыя учрежденія, появившіяся на свѣтъ не ради охраненія интересовъ общинъ, развитія и удовлетворенія ея потребностей и нуждъ, легли на эти общины лишь новымъ, очень тяжелымъ бременемъ; уже въ силу этого одного об-

стоятельства отъ бурмистровъ и вообще земскихъ выборныхъ нельзя было ждать чего либо большаго, чѣмъ отъ приказныхъ; прибавимъ къ этому уровень нравственнаго состоянія всѣхъ слоевъ тогдашняго общества или, выражаясь точнѣе, уровень ихъ политической безнравственности, получившейся въ результатѣ вѣковаго закрѣпощенія всѣхъ этихъ слоевъ—понятнымъ станетъ, почему Петръ Великій, по прошествіи очень короткаго времени послѣ учрежденія Земскихъ Избъ и Ратуши, долженъ былъ убѣдиться въ несостоятельности своихъ реформъ и постепенно отъ нихъ отказаться, возвращаясь, хотя и временно, къ старому порядку вещей, отбирая у Избъ и Ратуши одно за другимъ дѣла, подлежавшія по первоначальному плану ихъ вѣдѣнію.

Система отчетности и отвѣтственности Земскихъ Бурмистровъ, таможенныхъ и кабацкихъ, всякаго рода сборщиковъ, система достаточно сложная и едвали не слишкомъ суровая, гарантировала болѣе или менѣе лишь государству его доходы: она обезпечивала ему сборы пошлинъ, податей и всякаго рода денежныхъ повинностей; впрочемъ и этой единственной цѣли система отчетности и отвѣтственности достигала не совсѣмъ вѣрно; но эта система не касалась общинъ; она нисколько не охраняла ихъ отъ злоупотребленій земскихъ выборныхъ. Законодатель же, озабоченный исключительно исправнымъ поступленіемъ государственныхъ доходовъ, совершенно не обратилъ вниманія на эту сторону дѣла. Онъ слишкомъ понадѣялся на выборное начало; ему казалось достаточной гарантіей то обстоятельство, что Земскія Избы составлены изъ представителей самихъ торгово-промышленныхъ людей, что «пристойный приказъ» составленъ изъ тѣхъ же представителей; единственной мѣрой, благодаря этому, противъ злоупотребленій земскихъ и ратушскихъ бурмистровъ является смѣна ихъ «погодно». Но разсчеты законодателя оказались ошибочными. Не прошло и года со дня появленія Земскихъ Избъ, какъ мы уже встрѣчаемся со старымъ зломъ, успѣвшимъ пробраться въ новыя учрежденія.

Въ одномъ городѣ земскіе старосты съ товарищами «отставили» только-что выбранныхъ кабацкихъ и таможенныхъ бурмистровъ «зато, что имъ (земскимъ старостамъ съ товарищи) ничего не дали» и выбрали вмѣсто нихъ новыхъ бурмистровъ, съ которыхъ взяли за это по 120 р. (сумма для того времени болѣе чѣмъ поч-

тенная [1]). Воруютъ и продаютъ интересы общинъ не только выборные ея, ея представители, но и самые члены, они не задумываются продавать свои голоса. Въ другомъ—головы торговымъ людямъ даютъ «выписки» въ уплатѣ ими торговыхъ пошлинъ, а въ книги этой уплаты не заносятъ. [2]) Земскія власти берутъ не хуже приказныхъ, берутъ при сборахъ, исполняя государеву службу, берутъ при выборахъ, берутъ при раскладкѣ податей и повинностей. «Воровство чинитъ» всѣ: и головы, и цѣловальники, старосты земскіе, бурмистры кабацкіе и таможенные; не отставали и земскіе съ ратушскими. Знаменитый прибыльщикъ Курбатовъ лишь только былъ сдѣланъ ратушскимъ инспекторомъ, какъ поторопился раскрыть и доказать всю несостоятельность Земскихъ Избъ и Бурмистерской Палаты, «къ прибавленію прибыли», ради котораго они собственно и были учреждены. Отчетность и отвѣтственность Земскихъ Бурмистровъ передъ Ратушей, а самой Ратуши передъ верховной властью, оставались мертвой буквой: «книгъ московскія таможни, писалъ царю Курбатовъ въ 1705 году, по сей годъ въ Ратушу не взято и бурмистры не считаны и премногая есть доимка, также и питейныя прибыли; многихъ же годовъ бурмистры не считаны и премногая есть доимка»... «отъ бурмистровъ премногія явились кражи Вашея казны;» книги по сборамъ ведутся подложно «съ великимъ умноженіемъ»... «ей, ей, государь, говоритъ инспекторъ дальше, превеликое чинится на Москвѣ и въ городахъ въ сборахъ воровство»; ратушскіе подъячіе оказались «превеликими ворами и берутъ премногія взятки» (не мудрено: эти подъячіе набраны изъ тѣхъ же приказныхъ, изъ того же «крапивнаго сѣмени») [3]). Годъ спустя Курбатовъ доносилъ царю, что «за градскими бурмистрами премногое воровство сыскано»: въ одномъ Ярославлѣ укра-

---

[1]) П. С. З. № 1722; рѣчь идетъ о веневцахъ, жителяхъ города Венева и ихъ старостахъ. Тоже № 1819 п. 9.

[2]) П. С. З. № 1816: „а въ иныхъ городахъ кабацкіе бурмистры, наготовя вина... и продавъ, писали крадучи... деньги въ книги съ убавкою тако же и отъ цѣловальниковъ съ тѣми бурмистрами чинятся общія воровства; а въ иныхъ городахъ и сами бурмистры (Земскіе?) воровски чинили.

[3]) П. С. З. № 1684. На вопросъ гостей „подъячимъ кому быть? „Царь велѣлъ выбрать ихъ самимъ посадскимъ изъ приказовъ.

дено съ 40000 рублей; а Псковичи, «во время точію Шведской войны» отличились на 90000 р. [1]). Не только выборныя должностныя лица отъ торгово-промышленныхъ общинъ, но и члены самыхъ этихъ общинъ, пользуясь скромнымъ правомъ раскладки податей и повинностей, продѣлывали не мало безобразій: въ 1706 г. вѣдомо стало государю, что едва не во всѣхъ городахъ «пожиточные» во всякаго рода сборахъ всячески угнетаютъ маломочныхъ, убогихъ, отчего многіе изъ послѣднихъ «вышли въ стороны городовъ» [2]). А между тѣмъ на «пожиточныхъ» государство и возлагало всѣ надежды: изъ нихъ велѣно было избирать во всѣ государевы службы [3]). Энергическій царь, чуть ли не единственный неутомимый и безкорыстный блюститель государства и его интересовъ, не останавливался ни передъ какими средствами въ борьбѣ съ этимъ зломъ: онъ грозилъ—и приводилъ угрозу въ исполненіе—смертною казнью безо всякой пощады, кнутомъ, Азовомъ и дальними городами, куда ссылалъ взяточниковъ, лишивъ ихъ предварительно «всѣхъ животовъ»; прибѣгалъ онъ къ унизительнымъ, позорнымъ, по тогдашнимъ взглядамъ, наказаніямъ — «сказывали смерть, клали на плаху» [4]). Ничто не помогало: язва сидѣла слишкомъ глубоко, чтобъ ее можно было уничтожить такими мѣрами [5]).

Не одни земцы свирѣпствовали въ собранной храминѣ, дѣлали набѣги на нее и приказные люди. Воеводы не хотятъ разстаться съ своей прежней властью надъ торгово-промышленнымъ людомъ; они продолжаютъ вмѣшиваться въ дѣла посадскихъ, не «слушаютъ» государевыхъ указовъ, такъ часто напоминавшихъ имъ, чтобъ они

---

[1]) При соляныхъ сборахъ, говоритъ *Посошковъ*, „въ бурмистрахъ и цѣловальникахъ, управляющихъ и работникахъ тысячь пять, шесть или болѣе есть, а всѣ они, будто черви, точатъ тоежъ соль, и пищу себѣ пріобрѣтаютъ отъ тоежъ соли“. „О скудости и о богатствѣ“: 221—222.

[2]) П. С. З. № 2127. О томъ же „отягченіи“ убогихъ, говоритъ и Курбатовъ. *Соловьевъ*. Ист. Россіи. XVI. 6.

[3]) *Посошковъ* въ виду поголовнаго грабежа ихъ рекомендуетъ выбирать таможенныхъ и питейныхъ бурмистровъ изъ „среднихъ людей“. *Ibid.* 239.

[4]) П. С. З. №№ 1722, 1922; 1819 п. 9; и др.

[5]) *Посошковъ* предлагалъ платить земскимъ выборнымъ жалованье. 235—39.

ни въ чемъ посадскихъ людей не вѣдали въ какія дѣла не вступались [1]), и врываются въ храмину [2]).

Убѣдившись вполнѣ въ несостоятельности своей постройки и не имѣя времени обратиться къ созданію чего либо новаго, законодатель, параллельно съ карательными мѣрами противъ нерадѣнія и воровства, начинаетъ постепенно разбирать храмину, вынимая связку за связкой, подпорку за подпоркой. Основная цѣль учрежденій — вѣдать все торгово-промышленное сословіе въ одномъ «пристойномъ» приказѣ—Бурмистерской Палатѣ—откидывается въ сторону и и храмина мало по малу разсыпается снова [3]).

Съ Земскихъ Избъ и Ратуши начинается постепенное сложеніе ихъ обязанностей по сбору податей и повинностей и отдача ихъ снова въ вѣдѣніе стараго, приказнаго, начала. Прежде всего съ Ратуши снимаются и переводятся въ вѣдѣніе приказовъ сборы, не имѣвшіе прямаго, непосредственнаго отношенія къ торговлѣ и промышленности посадскаго населенія; такъ, въ 1701 году изъ Ратуши переносится въ Стрѣлецкій Приказъ обязанность «вѣдать и крѣпости всякія на дворы писать» и записывать не только относительно жителей новонѣмецкой слободы, но и всего промышленнаго населенія Москвы [1]); вслѣдъ за этимъ отъ Ратуши отбирается и пере-

---

[1]) См. П. С. З. №№ 1674; 1715; 1751.

[2]) П. С. З. № 1760: Путивльскаго и Орловскаго воеводу, не-слушавшихъ указовъ, велѣно „взять къ Москвѣ и доправить и розыскать въ Ратушѣ“.

[3]) Въ сущности, это основное начало едвали было проведено въ новыхъ учрежденіяхъ во всей его точности: указъ объ учрежденіи Земскихъ Избъ издается въ одинъ день съ указомъ объ учрежденіи Бурмистерской Палаты, этого „единаго пристойнаго Приказа“ для торгово-промышленнаго сословія всего московскаго государства; а между тѣмъ выбранныхъ Земскихъ Бурмистровъ велѣно выслать изъ городовъ „къ Москвѣ въ тѣ Приказы, гдѣ они (города?) вѣдомы“ (П. С. З. № 1675). Не прошло двухъ полныхъ лѣтъ со дня учрежденія Избъ и Палаты, какъ издается указъ (22 дек. 1700 г. П. С. З. № 1819) что „всякіе доходы и доимки изо всѣхъ Приказовъ по указамъ выбирать земскимъ же бурмистрамъ“. Стало быть Приказы еще не утратили своего стараго права вѣдать города тѣми или иными сборами. Изъ донесенія Курбатова видно (1705 г.), что десятыя деньги въ посадахъ сбираютъ мимо ратуши въ разныхъ Приказахъ.—*Соловьевъ*. Ист. Рос. XVI. 6.

[4]) П. С. З. № 1830 и 1831: Тамъ же (въ Стрѣл. Пр.) указано вѣдать

дается въ Печатный Приказъ вмѣстѣ съ печатью сборъ печатныхъ пошлинъ и Бурмистрамъ Земскимъ предписывается «быть послушнымъ» грамотамъ изъ этого приказа [1]). Появляются новыя учрежденія и въ ихъ вѣдѣніе передается не мало сборовъ, вѣдавшихся до тѣхъ поръ въ Ратушѣ [2]).

Однако отнимая всѣ эти сборы у Ратуши, законодатель вовсе не думалъ устранять отъ нихъ совершенно земское начало, земскихъ выборныхъ; въ приказы и канцеляріи передаются лишь вѣдѣніе сборовъ, надзоръ за ними, самыя суммы сборовъ; самое же производство сборовъ все таки, по прежнему, остается на обязанности тѣхъ же выборныхъ бурмистровъ таможенныхъ и кабацкихъ, вѣрныхъ головъ и цѣловальниковъ [3]), которые, такимъ образомъ, всѣ переходятъ изъ подъ начальства единаго приказа—московской Ратуши—подъ начальство различныхъ приказовъ и канцелярій; при этомъ за недоборы всякаго рода и упущенія по прежнему отвѣчаютъ выборные и посадскіе и вообще торгово-промышленные люди, за выборомъ которыхъ они стояли [4]).—Петръ не останавливается даже передъ тѣмъ, чтобы передать нѣкоторые сборы изъ Земскихъ Избъ въ воеводскія Приказныя Избы [5]), но это значило попасть изъ огня въ полымя: воеводы, вѣроятно, вздумали вознаградить себя за лишеніе, и «чинили такое нерадѣніе», что законодателю пришлось снова передать эти сборы въ Земскія Избы [6]).

и бѣломѣстцевъ всякихъ чиновъ людей, гостей, гостиныя сотни, черныхъ сотень...

[1]) П. С. З. № 1875, См. также № 2161.

[2]) Въ Ижорскую Канцелярію, гдѣ сидѣлъ Меньшиковъ, передаются сборы съ бань (П. С. З. № 1954, 1955), рыбныхъ ловель (1956), мельницъ (№ 1966, 1982). Въ Семеновскую Приказную Палату переходятъ сборы (въ вѣдѣніе того же Меньшикова) хомутные, на мостахъ, перевозахъ, конскихъ площадкахъ (П. С. З. №№ 1958, 1959). Въ особые приказы переходятъ бортныя угодья на Москвѣ и во всѣхъ городахъ (№ 1961); въ Ингерманландскую Канцелярію передаются кабацкіе сборы, и сборы съ извощиковъ (П. С. З. № 2024 и 2032).

[3]) П. С. З. №№ 1956; 1982; 2024 и др.

[4]) П. С. З. №№ 1966; 2099.

[5]) Въ 1705 г. въ ихъ вѣдѣніе отдается явка для подлинной записи крѣпостей о наймѣ подводъ. П. С. З. № 2032; № 2087 говоритъ о крѣпостныхъ дѣлахъ вообще.

[6]) Это сдѣлано 8 января 1706 г. П. С. З. № 2087.

Понятно, что такого рода мѣры ни чему помочь не могли; «истери» и недоборы государственныхъ доходовъ, разумѣется, отъ такого перехода сборовъ изъ одного вѣдомства въ другое, нѣкогда совершенно забракованное, уменьшиться не могли. Нужно было изобрѣсти что либо болѣе надежное. Преобразователь не хотѣлъ разстаться съ земскимъ, выборнымъ началомъ: онъ понималъ, что оно должно представлять ему больше гарантій чѣмъ приказное, и онъ изобрѣтаетъ, придумываетъ средства сдѣлать это начало годнымъ для государственной службы, исправить изворовавшихся выборныхъ. Ихъ нужно было поставить подъ строгій и вѣрный надзоръ. Приказы и всякаго рода канцеляріи и палаты едвали обладали такого рода качествами, это во-первыхъ; а во-вторыхъ, преобразователю все-таки не хотѣлось разстаться съ завѣщанной ему идеей собрать разсыпанную храмину торгово-промышленнаго сословія, объединить его, изолировать отъ вліянія чуждыхъ ему учрежденій.

У законодателя является мысль создать особое единоличное установленіе, должность, занимающій которую находился-бы, ради большей независимости и самостоятельности, внѣ всякой зависимости отъ какого либо мѣстнаго или центральнаго установленія и состоялъ бы въ непосредственныхъ сношеніяхъ съ верховной властью; единственною обязанностью такого должностнаго лица предполагалось сдѣлать зоркій надзоръ за сборами государственныхъ доходовъ земскими выборными людьми и вообще охраненіе государственныхъ интересовъ. Мысль эту Петръ Великій осуществилъ не сразу: сначала было учреждено нѣсколько такихъ должностныхъ лицъ и притомъ, надзору этихъ лицъ поручены были не одни Земскіе Бурмистры, а и воеводы съ ихъ Избами. Наконецъ, надзоръ этотъ простирался лишь на одну сторону дѣятельности земскихъ выборныхъ и приказныхъ людей. Лѣтомъ 1704 года въ городахъ велѣно выбрать въ надсмотрщики «изо всякихъ чиновъ людей, въ знатности добрыхъ»; цѣлью этихъ надсмотрщиковъ полагалось «лучшее въ дѣлѣхъ крѣпостныхъ усмотрѣніе [1]). Законъ вмѣнялъ этимъ новымъ должностнымъ лицамъ въ обязанность зорко слѣдить

[1]) П. С. З. 1986: въ большихъ городахъ такихъ досмотрщиковъ или дозорщиковъ полагалось по два, а въ малыхъ по одному человѣку.

за ходомъ порученныхъ имъ дѣлъ у воеводъ и бурмистровъ, и «объ ихъ нерадѣніи писать безбоязно» [1]).

Эта частная, какъ по отношенію къ району, подлежащему ея вѣдѣнію, такъ и объему дѣлъ, ей порученныхъ, должность была лишь первымъ шагомъ, или лучше, веденіемъ къ учрежденію общей, единой для всего московскаго государства, должности ратушскаго инспектора съ товарищи; должности, вѣдѣнію которой какъ показываетъ самое названіе ея, подлежало лишь торгово-промышленное населеніе государства или скорѣе административный механизмъ этого населенія. Должность эта учреждена въ началѣ 1705 г. и возложена на Алексѣя Курбатова [2]). Цѣль и мотивы установленія этой должности высказаны законодателемъ въ сжатой формѣ въ самомъ указѣ о назначеніи Курбатова ратушскимъ инспекторомъ. Эта цѣль «разсмотрѣть ратушу московскую со всѣми ея околичностями» и города, которые можно, «вмѣстѣ съ Москвою также осмотрѣть». Приэтомъ законодатель уполномочиваетъ инспектора, въ томъ случаѣ, «если кто явится въ какомъ воровствѣ, и на тѣ порочныхъ мѣста выбирать бурмистровъ немедленно иныхъ [3]). Такія полномочія инспектору даются, однако, не столько въ видахъ собранія храмины, сколько въ видахъ возможности, «прибавить прибыли», устранить нерадѣтелей и расхитителей этой прибыли, на что указываетъ уже самый фактъ назначенія на новую должность прибыльщика. За этою цѣлью — увеличеніемъ доходовъ — пока скрывались всѣ остальныя: государство все больше и больше нуждалось въ средствахъ — расходы его все росли и росли [4]) и требовали очень быстраго удовлетворенія. Заботиться о внутреннемъ переустройствѣ некогда. Законодатель употребляетъ энергическія мѣры: дѣятельности одного прибыльщика съ товарищи было недостаточно, чтобы искоренить общія «воровства», какъ недостаточно было и безчисленныхъ указовъ его Великаго Государя. Царь обращается къ самому обществу, къ его совѣсти; его практическій умъ прекрасно понималъ, что обращаться къ гражданскому долгу болѣе чѣмъ излишне.

---

[1]) *Ibid.*

[2]) 9 февраля. П. С. З. № 2028.

[3]) *Ibid.*

[4]) См. *Соловьевъ.* Истор. Рос. XV. 90 и сл.

Онъ поступилъ иначе: онъ обратился къ другому чувству своихъ подданныхъ, менѣе доблестному, но наиболѣе развитому въ нихъ—къ чувству корысти: онъ обѣщаетъ доносителямъ о воровствахъ земскихъ выборныхъ — имущественное вознагражденіе; это съ одной стороны; съ другой, онъ грозитъ недоносителямъ «чинить яко утайщикамъ» [1]). Ничто не помогало.

Лихорадочное стремленіе создать во чтобы то ни стало государство по возможности близкое, хоть бы по внѣшнимъ признакамъ, къ западно-европейскимъ, заставляетъ великаго преобразователя — браться за всякія, часто противорѣчащія одна другой, мѣры относительно городскаго торгово-промышленнаго населенія, интересы котораго въ этихъ случаяхъ отходили на самый задній планъ.

Еще нѣсколько раньше учрежденія должности ратушскаго инспектора съ товарищи, именно во второй половинѣ 1703 года, мы встрѣчаемся съ любопытнымъ указомъ, идущимъ совершенно въ разрѣзъ съ системой собиранія храмины. Прорубивъ пресловутое окно въ Европу и основавъ возлѣ него городокъ, Петръ тотчасъ же принялся за устройство спеціальнаго флота для Балтійскаго моря. Основать корабельныя верфи у только-что зародившагося городка было бы слишкомъ рискованнымъ дѣломъ: Царь основываетъ ихъ на берегахъ Свири, въ Лодейномъ Полѣ. Изыскивая средства на содержаніе новой верфи и постройку на ней новаго флота, царь не задумался «приписать къ этому корабельному дѣлу» цѣлый рядъ сѣверныхъ городовъ со всѣми ихъ сборами, отдавъ эти города въ полное вѣдѣніе завѣдовавшему корабельной верфью Александру Даниловичу Меньшикову, которому «тѣхъ городовъ воеводы» должны были быть «вовсемъ послушны» [2]). Понятно, что съ этого времени Московская Ратуша не имѣетъ уже никакого отношенія къ названнымъ городамъ: ихъ во всемъ вѣдаетъ любимецъ государя, и вѣдаетъ, разумѣется, чрезъ воеводъ и Земскія Избы съ ихъ бурмистрами. Черезъ 16 лѣтъ мы встрѣчаемся съ указомъ, проводящимъ тоже самое начало приписки городовъ «къ дѣлу». Этимъ дѣломъ въ

---

[1]) П. С. З. № 2074; доносчикамъ обѣщано, кромѣ помѣстій и вотчинъ, $^1/_4$ имущества проворовавшагося, а холопамъ сверхъ того—свободу.

[2]) П. С. З. № 1943; приписанные города были: Пошехонье, Бѣлоозерскъ, Каргополь съ уѣздомъ.

данномъ случаѣ является горнозаводское «желѣзное» дѣло: къ Липецкимъ и Кузминскимъ желѣзнымъ заводамъ тогдашней Воронежской губерніи приписывается нѣсколько городовъ, особымъ «командирамъ» которыхъ велѣно быть послушными указамъ изъ адмиралтействъ Коллегіи [1]), въ вѣдѣніе которой и поступаютъ приписанные къ названнымъ заводамъ города.

Это приписное начало распространяется очень быстро: «къ корабельному дѣлу», на содержаніе флота, арміи приписываются цѣлыя части, области московскаго государства. Появляются губерніи съ уѣздами и провинціями. Еще за годъ до общаго раздѣленія Россіи на губерніи, образуется Ингерманландская губернія въ вѣдѣніи Меньшикова [2]); а въ концѣ 1708 года послѣдовало раздѣленіе всего «великороссійскаго государства на восемъ губерній для всенародной пользы» [3]). Введеніе губерній, можно сказать, было послѣднимъ ударомъ, нанесеннымъ Московской Ратушѣ, какъ центральному учрежденію, вѣдавшему торгово-промышленное населеніе всѣхъ городовъ. Такимъ образомъ, значеніе этого учрежденія постепенно, если можно такъ выразиться, таетъ и таетъ едва замѣтно, до тѣхъ поръ, пока не исчезаетъ совершенно, но опять таки незамѣтно, такъ какъ спеціальнаго указа объ его уничтоженіи не издается [4]).

Потерявъ значеніе центральнаго учрежденія, пристойнаго Приказа, вѣдавшаго торгово-промышленное населеніе всего московскаго государства, Московская Ратуша продолжаетъ существовать, вмѣстѣ

---

[1]) П. С. З. № 3321.

[2]) П. С. З. № 2135; указъ отъ 17 января 1707 года содержитъ въ себѣ статьи объ управленіи Ингерманландской губерніи и назначеніе земскимъ судьей въ ней Римскаго-Корсакова.

[3]) Указъ 18 дек. 1708 года. П. С. З. № 2218.

[4]) Неволинъ говоритъ, что „съ точностію неизвѣстно какъ долго московская ратуша существовала въ настоящемъ ея видѣ, съ обширнымъ кругомъ ея дѣйствія“; но что во всякомъ случаѣ „совершенно она была замѣнена въ 1718 г. главнымъ Магистратомъ“. Пол. Собр. Соч. т. VI. 231. Г. Пригары справедливо отвергаетъ это мнѣніе знаменитаго юриста. Но московская Ратуша съ ея первоначальнымъ значеніемъ не просуществовала, какъ указываютъ приведенные въ текстѣ факты и до 1710 г., какъ это думаетъ г. Пригары.

съ Ратушами другихъ городовъ, въ качествѣ мѣстнаго учрежденія [1]). Какъ такія, чисто мѣстныя учрежденія, на которыя возложена повинность всякаго рода сборовъ, ратуши, какъ увидимъ, вѣдаются или губернаторами или воеводами, и являются ничѣмъ инымъ, какъ простыми исполнительными органами, стоящими въ полной зависимости отъ названныхъ представителей мѣстной власти, которые вѣдаютъ города во всѣхъ тѣхъ дѣлахъ, въ которыхъ ихъ вѣдали прежде приказы на Москвѣ, а стало быть и Московская Ратуша. Прежде чѣмъ окончательно раздѣлена была Россіи на губерніи и введены губернаторы, города «всякимъ управленіемъ» вѣдались или комендантами, или воеводами [2]); финансовая сторона администраціи и зарождающаяся полицейская были въ ихъ рукахъ.

ГЛАВА VIII.

Новыя мѣры Петра относительно города.

И такъ, послѣ почти десятилѣтнихъ усилій, преобразованій и мѣръ, законодатель вернулся къ тому же положенію дѣлъ по отношенію къ городамъ, съ котораго онъ началъ. Но этимъ результатомъ такой человѣкъ, какъ Петръ, удовлетвориться не могъ. Онъ началъ дѣло снова и повелъ его гораздо энергичнѣе, послѣдовательнѣе; онъ уже менѣе стѣснялся завѣщаннымъ ему его предшественниками планомъ: заимствуя западно-европейскія учрежденія, прилаживая ихъ къ этимъ планамъ и цѣлямъ, онъ дѣлаетъ, хотя и очень скромный, поворотъ на новый путь.

Во второй половинѣ декабря 1708 года изданъ указъ о раздѣленіи всей Россіи на восемь губерній [3]). Губерніи дѣлились на уѣзды, изъ которыхъ 11 лѣтъ спустя образованы провинціи. Я

---

[1]) Съ такимъ характеромъ они встрѣчаются до самаго 1719 года. См. П. С. З. №№ 2879; 2881; 2917; 3294 и др.

[2]) П. С. З. №№ 2097; 2135 и 2180.

[3]) Черезъ 11 лѣтъ, въ 1719 г. 29 мая губерніи были нѣсколько перетасованы, и ихъ получилось десять. П. С. З. № 3380. Изъ уѣздовъ образованы провинціи, какъ административное дѣленіе, посредствующее между губерніей и уѣздомъ: *Ibid.*

уже замѣтилъ, что въ основаніе дѣленія на губерніи положено было начало приписное: губернія приписывалась къ опредѣленному дѣлу; это былъ опредѣленный округъ, обязанный нести тягло ради этого дѣла, содержать его [1]); словомъ, это были наиболѣе крупныя административно-тяглыя единицы, носившія совершенно крѣпостной, какъ выражается Лохвицкій, характеръ. Губернаторъ, какъ начальникъ губерніи (и вѣроятно, глава того дѣла, къ которому приписана была губернія) [2]), являлся завѣдующимъ сборами со всего населенія губерніи, т. е. и съ торгово-промышленнаго населенія посадовъ, для которыхъ онъ замѣняетъ главную Московскую Ратушу и приказы, которые вѣдали ихъ на Москвѣ. Указъ о раздѣленіи на губерніи не содержитъ въ себѣ никакихъ точныхъ опредѣленій губернаторской власти. Въ немъ предписывается губернаторамъ «въ тѣхъ губерніяхъ о денежныхъ сборахъ и о всякихъ дѣлахъ присматриваться» [3]) и только. Но уже самая неопредѣленность выраженія «присматриваться ко всякимъ денежнымъ сборамъ и дѣламъ», заставляетъ предполагать, что власть эта простиралась на всю губернію, т. е. и на города, входившіе въ составъ ея и притомъ и охватывала всѣ стороны тогдашней администраціи; во-вторыхъ, нельзя предположить, чтобы власть губернатора была въ какомъ-либо отношеніи уже власти коменданта, напр., чиновника, ему подчиненнаго. А власть, напр., копорскаго коменданта, подчиненнаго генеральному губернатору Ингерманландской губерніи—Меньшикову, опредѣляется наказомъ отъ 12 марта 1706 года именно въ этомъ смыслѣ: копорскому коменданту (Римскому-Корсакову) поручено вѣдать таможенныхъ и кабацкихъ бурмистровъ въ Копорьѣ и вѣдать вообще весь уѣздъ, разумѣется и городъ, т. е. его торгово-промышленное населеніе, «во всякихъ денежныхъ и хлѣбныхъ, таможенныхъ и кабацкихъ и прочихъ сборахъ... по уложенію, продолжаетъ наказъ, новоуказ-

---

[1]) См. тоже у *Лохвицкаго*: Губернія. Онъ говоритъ: ...его (Петра Вел.) губерніи существовали не для себя, а только для государства; онѣ имѣли чисто податное значеніе... служебный характеръ ясенъ и на губернскомъ дѣленіи. Стр. 39 и 42.

[2]) Лохвицкій думаетъ, что первоначально губернаторы были командиры войскъ, расположенныхъ въ губерніяхъ. *Ibid.* 43.

[3]) П. С. З. № 2218.

нымъ статьямъ, примѣняясь къ воеводскимъ наказамъ» [1]). Изъ послѣднихъ словъ, за отсутствіемъ какой-либо оговорки, прямо слѣдуетъ, что коменданту вручалась надъ посадскимъ населеніемъ власть, принадлежащая въ XVII ст. воеводамъ. Отсюда можно заключить, что Земскіе городскіе Бурмистры состояли въ вѣдѣніи коменданта. Спустя около года послѣ изданія этого наказа Римскій-Корсаковъ, оставаясь комендантомъ надъ Копорьемъ, былъ сдѣланъ ландрихтеромъ надъ всей Ингерманландской губерніей [2]). Въ качествѣ ландрихтера копорскій комендантъ являлся начальникомъ комендантовъ всѣхъ остальныхъ городовъ Ингерманландской губерніи [3]) по отношенію къ дѣламъ гражданскимъ, т. е. по отношенію къ финансовой, судебной и полицейской администраціи [4]). Въ инструкціи, данной ему на этотъ разъ Меньшиковымъ, на ландрихтера возлагается «вѣдать тѣ города всякимъ управленіемъ, судомъ и расправою... во всемъ, въ чемъ вѣдали ихъ прежде Приказы на Москвѣ» [5]), а вмѣстѣ, вѣроятно, и Ратуша, такъ какъ ему же поручается во всѣхъ городахъ этихъ «всякихъ чиновъ людей, а также и посадскихъ по дворамъ переписать, наблюдать», чтобы обидъ и раззоренія градскимъ и уѣзднымъ жителямъ не было. Отсюда видно, что Римскій-Корсаковъ, въ качествѣ земскаго судьи, являлся, такъ сказать, гражданскимъ губернаторомъ (Меньшиковъ, какъ я уже замѣтилъ, былъ генеральнымъ губернаторомъ) Ингерманландской губерніи; слѣдовательно, по объему власти Римскаго-Корсакова можно судить о власти губернатора вообще. Наконецъ, мы имѣемъ спеціальный наказъ губернаторамъ и воеводамъ, наказъ, изданный десять лѣтъ спустя послѣ учрежденія губерній, т. е. послѣ десятилѣтней прак-

---

[1]) П. С. З. № 2097.

[2]) П. С. З. № 2135. 17 Янв. 1707 года.

[3]) *Ibid.* ст. 4 и 6. По указу отъ 12 марта 1708 г. коменданты за ослушаніе указу изъ Земской Канцеляріи, должны быть судимы оберъ-комендантомъ Брюсомъ и Меньшиковымъ „вообще“ съ Римскимъ-Корсаковымъ. П. С. З. № 2194.

[4]) Въ ст. 17 того же указа, въ Ингерманландской губ. власть военная совершенно отдѣляется отъ власти гражданско-административной; первая—въ рукахъ Брюса, вторая—Римскаго-Корсакова.

[5]) *Ibid.* ст. 2.

тики «присматриванья» губернаторовъ и воеводъ. Наказъ этотъ уже болѣе или менѣе подробно опредѣляетъ власть губернаторовъ и воеводъ вообще и по отношенію къ городамъ, ихъ посадскому, торгово-промышленному населенію въ частности [1]). Пятнадцатая статья этого наказа повелѣваетъ губернаторамъ и воеводамъ, оберъ-комендантамъ и комендантамъ «все въ городѣ въ надлежащемъ порядкѣ содержать» [2]), о состояніи города доносить въ Сенатъ и опредѣленную Коллегію [3]); имъ приказывалось наблюдать за цѣлостью пожалованныхъ городу доходовъ, маетностей и земель; затѣмъ, чтобы городскіе ремесленники «въ своихъ ремеслахъ другъ съ другомъ не мѣшались» [4]); однимъ словомъ, имъ поручалось вѣдать все въ городѣ или лучше, городъ во всѣхъ отношеніяхъ. Понятно, само собою, что губернаторъ не вѣдалъ непосредственно каждаго города ввѣренной губерніи, также точно, какъ воевода не вѣдалъ всякаго города, подчиненной ему провинціи: каждый городъ непосредственно управлялся подчиненными имъ оберъ-комендантами и комендантами, которые избирались самими губернаторами, съ утвержденія Сената [5]) въ «украйныхъ» городахъ, также въ городахъ, гдѣ стояли гарнизоны изъ ландмиліціи и вообще во всѣхъ тѣхъ городахъ, въ которыхъ находились гарнизоны [6]); въ тѣхъ же городахъ, «гдѣ гарнизоновъ нѣтъ, оберъ-комендантамъ и комендантамъ не быть, а быть ландратамъ,» число которыхъ въ каждомъ городѣ опредѣлялось губернаторомъ [7]). Область вѣдѣнія ландратовъ, какъ лицъ, замѣнявшихъ собою комендантовъ, разумѣется, опредѣлялась наказомъ, выданнымъ первымъ вмѣстѣ съ губернаторами и воеводами [8]). Оберъ-коменданты, коменданты и ландраты, въ

---

[1]) Наказъ, собственно говоря разосланъ былъ сначала воеводамъ и лишь спустя нѣсколько мѣсяцевъ—29 мая того же года—копія съ него разослана была губернаторамъ, оберъ-комендантамъ и комендатамъ. П. С. З. № 3381.

[2]) П. С. З. № 3294, ст. 15.

[3]) *Ibid.* ст. 17.

[4]) *Ibid.* 18 и 20.

[5]) П. С. З. № 2484.

[6]) П. С. З. № 2879.

[7]) *Ibid.*

[8]) Для управленія „всякихъ сборовъ и земскихъ дѣлъ“ ландратамъ придавалось опредѣленное число коммисаровъ. *Ibid.*

свою очередь, вѣдали посадскихъ людей не прямо, а черезъ Земскихъ Бурмистровъ, которыхъ они (посадскіе) избирали «ради управленія своихъ дѣлъ и сборовъ» съ вѣдома губернаторскаго [1]). Непосредственное завѣдываніе торгово-промышленнымъ посадскимъ населеніемъ относительно всякаго рода сборовъ и суда остается въ рукахъ земскихъ выборныхъ, стало-быть, какъ и прежде [2]), съ тою лишь разницею, что они не составляютъ теперь самостоятельнаго мѣстнаго учрежденія, какъ прежняя Земская Изба или Ратуша, зависящая лишь отъ центральнаго Приказа—Московской Ратуши, а находятся въ полной зависимости отъ губернаторской власти, съ вѣдома которой, какъ я сейчасъ замѣтилъ, они выбирались и которой вообще поручено было заботиться о томъ, чтобы «ратушскіе чины угодными и искусными персоны снабдены были» [3]).

Такимъ образомъ, съ такимъ трудомъ собранная храмина снова разсыпалась, если не «по разнымъ Приказамъ на Москвѣ,» то по рукамъ восьми губернаторовъ и массы оберъ-комендантовъ, комендантовъ, ландратовъ; разсыпавшись какъ единая всего государства Россійскаго, она не разбилась и на болѣе или менѣе отдѣльныя мѣстныя группы, отдѣльныя отъ остальнаго населенія губерніи: посадскіе по отношенію къ своимъ земскимъ должностнымъ лицамъ—все въ прежнемъ положеніи; по отношенію же къ административнымъ правительственнымъ лицамъ они совершенно сливались съ уѣздными людьми; губернаторы и воеводы вѣдали губернію и провинцію, а не посадскихъ и уѣздныхъ людей; они вѣдали все населеніе опредѣленнаго района вообще, а не каждое сословіе въ отдѣльности; оберъ-коменданты и коменданты тоже едвали вѣдали только городъ, а не цѣлый уѣздъ [4]); ландрихтеръ былъ

---

[1]) П. С. З. № 2379.

[2]) Такъ, всякаго рода таможенные сборы, сборы съ продажи соли и т. п. производились головами, цѣловальниками, таможенными бурмистрами, выборными изъ посадскихъ. П. С. З. № 2375. Этихъ сборщиковъ губернаторы, подъ угрозой штрафа, должны были высылать въ Москву, въ Помѣстный Приказъ. Постоянная повинность—„съ вѣдома Земскихъ Бурмистровъ“. П. С. З. №№ 2902 и 2917.

[3]) П. С. З. № 3294, ст. 18.

[4]) Изъ наказа, даннаго Копорскому коменданту, видно, что комендантъ замѣняетъ воеводу, къ наказу котораго, ему вмѣнялось примѣняться; ему

земскимъ судьей опять-таки цѣлаго округа и всего населенія, жившаго въ этомъ округѣ. Если посадское торгово-промышленное населеніе каждаго отдѣльнаго города не образовало по учрежденіи губерній совершенно отдѣльныхъ, хотя бы и тягло-сословныхъ общинъ, обладавшихъ своею совершенно особою администраціею, то съ другой стороны, городъ, ни въ смыслѣ отдѣльнаго территоріальнаго пункта, ни въ смыслѣ совокупности всего населенія его, не выдѣлился въ совершенно особое, самостоятельное цѣлое ни въ какомъ отношеніи, за исключеніемъ, какъ увидимъ дальше, административно-полицейскаго. Территоріально, какъ особый пунктъ населенія, городъ не выдѣлился, не получивъ, какъ мы видѣли, особаго органа администраціи; по отношенію къ населенію онъ не представлялъ одного цѣлаго такъ какъ и теперь, какъ прежде его населеніе представляло собою конгломератъ совершенно отдѣльныхъ, ничѣмъ не связанныхъ между собою группъ исключительно тяглаго характера: торгово-промышленное посадское населеніе не сливалось съ остальнымъ населеніемъ города, имѣя своихъ низшихъ представителей финансовой и судебной администраціи [1]), хотя и подчиненныхъ общему для всего городскаго населенія вмѣстѣ съ уѣзднымъ, представителю высшей администраціи.

Однако на всѣхъ этихъ мѣрахъ законодатель не останавливается. Одна за другой онъ предпринимаетъ цѣлый рядъ мѣръ, не составляющихъ только развитіе или продолженіе уже заложеннаго; нѣтъ, весь этотъ періодъ времени до учрежденія магистратовъ, есть періодъ въ высшей степени разнообразныхъ преобразованій по отношенію къ посадскому населенію и городу вообще. Устанавливается цѣлый рядъ новыхъ областныхъ учрежденій съ въ высшей степени неопредѣленнымъ объемомъ вѣдѣнія и еще болѣе неопредѣленными какъ взаимными отношеніями другъ къ другу, такъ и къ высшимъ центральнымъ учрежденіямъ. Законодатель имѣетъ въ виду постоянно одну и ту же цѣль — устроить административный механизмъ,

---

поручается вѣдать въ сборахъ и крестьянъ. П. С. З. № 2097. Мы видѣли, что наказъ или инструкціи 1719 года воеводамъ и губернаторамъ разосланы вмѣстѣ и оберъ-комендантамъ съ комендантами; а наказъ этотъ приказываетъ „все въ городахъ и уѣздахъ въ надлежащемъ порядкѣ содержать“. П. С. З. № 3294. ст. 15.

[1]) Спеціальный указъ о ландратахъ. П. С. З. № 2879.

который далъ бы ему возможность наиболѣе исправно получать государственные доходы; но въ достиженіи этой цѣли законодатель идетъ, такъ сказать, ощупью, путемъ чисто эмпирическимъ: предпринимаются мѣры, часто одна другой противорѣчащія; являются на лицо новыя учрежденія и должности, въ то время какъ старыя, о которыхъ въ торопяхъ забыли, продолжаютъ существовать и, зная, что неминуемо ждетъ ихъ, стараются вознаградить себя [1]). На спеціальныя должности, въ полное противорѣчіе ихъ основному характеру, возлагаются обязанности болѣе общаго характера; такъ на земскихъ коммисаровъ, главною цѣлью учрежденія должности которыхъ былъ сборъ доходовъ въ уѣздѣ вмѣстѣ съ полиціей въ его предѣлахъ [2]), и власть которыхъ ни коимъ образомъ не должна была распространяться на города, какъ имѣющіе для сбора доходовъ «особливыхъ служителей» и состоящіе въ вѣдѣніи воеводъ и губернаторовъ; на этихъ коммисаровъ, говорю, возлагалась, тѣмъ не менѣе, обязанность вѣдать «малые» города и слободы, въ которыхъ нѣтъ на лицо «порядочнаго магистрата [3]) и собственнаго суда»; эти города земскіе коммисары должны были вѣдать, «яко села и деревни» всего уѣзда, куда они назначены какъ сборщики [4]), т. е. они вѣдали ихъ по сборамъ, суду и полиціи. Власть другой спеціальной должности земскаго камерира [5]) распространяется, повидимому, уже на всѣ города, даже и имѣющіе «порядочный магистратъ» (оговорки въ инструкціи нѣтъ; она говоритъ просто о городахъ). Ихъ наблюденію должны были подлежать счеты городскаго хозяйства по нѣкоторымъ отдѣльнымъ

---

[1]) Въ 1708 г., наканунѣ повсемѣстнаго введенія губерній, Меньшиковъ докладываетъ царю, что „о вѣдѣніи городовъ, приписанныхъ въ Ингерм. губернію, указа не прислано, а потому тѣ учрежднія, въ которыхъ они вѣдались до учрежденія губерніи, выбираютъ нынѣ всякіе „доходы съ жестокостью“. П. С. З. № 2194.

[2]) П. С З. № 3295.

[3]) Здѣсь подъ словомъ магистратъ, видимо, разумѣется правленіе вообще, а не магистратъ, какъ частное учрежденіе.

[4]) *Ibid.*

[5]) Земскій коммисаръ собиралъ доходы „помимо пошлинъ“; земскому камериру поручается надзоръ за деньгами въ гарнизонахъ... откупными деревнями и угодьями государевыми, откупными пошлинами и промыслами“. П. С. З. № 3296.

отраслямъ его [1]), содержимымъ изъ спеціальныхъ, выдаваемыхъ государемъ, суммъ.

Такимъ образомъ, является цѣлый рядъ учрежденій и должностей, вѣдающихъ городъ въ томъ или другомъ отношеніи. Объемъ власти ни одной изъ этихъ должностей не опредѣленъ въ точности, также какъ и взаимныя отношенія ихъ другъ къ другу и къ губернатору. Одинъ и тотъ же наказъ, какъ мы видѣли, былъ разосланъ въ руководство, какъ губернаторамъ, такъ и подчиненнымъ имъ комендантамъ; однако, опредѣлить взаимныя отношенія губернаторовъ, воеводъ, оберъ-комендантовъ и комендантовъ, сдѣланы кое-какія попытки; объ отношеніяхъ же земскихъ коммисаровъ и камериpовъ къ названнымъ должностямъ нѣтъ рѣчи ни въ одномъ изъ указовъ и инструкцій.

Само собою разумѣется что всѣ эти мѣры, вся эта масса должностныхъ лицъ, при неопредѣленности объема ихъ власти, при запутанности ихъ взаимныхъ отношеній, не могли оправдать надеждъ преобразователя; всѣ эти камериры, коммисары едвали помогли къ разширенію и увеличенію «артеріи войны»; торгово-промышленное населеніе, оказавшееся теперь въ рукахъ многочисленныхъ чиновниковъ и учрежденій, разумѣется не избавилось оть «раззореній и убытковъ» и не могло исправнѣе отправлять свои повинности, которыя притомъ день ото дня все увеличиваются и увеличиваются; это сословія все больше и больше закрѣпощается службѣ государственной, тяглу. Въ началѣ 1711 года открывается такъ называемая Купецкая Палата для завѣдыванія «денежнымъ дѣломъ»; въ Палату эту сажаютъ все тѣхъ же торгово промышленныхъ и посадскихъ людей по выбору [2]); изъ нихъ же берутъ счетчиковъ на денежный дворъ въ Москвѣ [3]); издается цѣлый рядъ указовъ, возлагающій все новыя и новыя обязанности на торгово-промышленное на-

---

[1]) Именно по содержанію устроенныхъ государемъ вдовьихъ домовъ и больницъ; по содержанію и обученію молодыхъ людей въ академіяхъ, гимназіяхъ (?) школахъ и вообще по расходамъ суммъ, пожалованныхъ на городскіе расходы государемъ П. С. З. № 3296.

[2]) П. С. З. № 2357.

[3]) П. С. З. № 2489; впрочемъ, эта служба отмѣнена въ 1714 г. П. С. З. № 2805. Для распоряженія соляною продажею въ Петербургѣ, высылаются изъ разныхъ городовъ купецкіе люди.

селеніе городовъ [1]). Это обложеніе городскаго населенія все новыми службами безостановочно продолжается до 1718 года, когда правительство, какъ будто рѣшилось пріостановиться въ этой политикѣ и повернуть на другой путь; оно находитъ средство, хотя, какъ оказалось потомъ, и не совсѣмъ удачное, нѣсколько облегчить торгово-промышленное населеніе отъ его тяжелыхъ службъ, сложивъ съ него нѣкоторыя изъ нихъ и возложивъ ихъ на отставныхъ солдатъ [2]). Такое положеніе дѣлъ не могло удовлетворить законодателя, онъ не могъ равнодушно смотрѣть на вновь разсыпавшуюся храмину торгово-промышленнаго населенія, въ которомъ онъ видѣлъ одну изъ могущественныхъ силъ къ процвѣтанію государства. Онъ рѣшился опять приняться за собираніе этой храмины, за созданіе ея.

---

[1]) П. С. З. №№ 2776, 2835; 2902 и др. [2]) П. С. З. № 3146.

КНИГА ВТОРАЯ.

Регламентъ Главному Магистрату.

ОТДѢЛЪ ПЕРВЫЙ.

Новое устройство города.

ГЛАВА I.

Что заимствуетъ Петръ изъ западно-европейскихъ городскихъ учрежденій.

Въ іюнѣ 1718 года Петръ Великій, въ отвѣтъ на меморіалъ иностранца Фика, постановилъ слѣдующую резолюцію: «магистратовъ градскихъ установить и добрыми регулы снабдить, учинивъ сіе на основаніи рижскаго и ревельскаго регламентовъ, по всѣмъ городамъ» [1]) Изъ словъ этой резолюціи видно, что законодатель, параллельно съ тѣми временными, по отношенію къ городамъ, мѣрами, на которыхъ я нѣсколько останавливался въ концѣ предъидущей книги, озабоченъ былъ изысканіемъ средствъ къ прочному устройству ихъ торгово-промышленнаго населенія. На этотъ разъ законодатель обращается уже къ Западной Европѣ, именно къ Германіи [2]); въ учрежденіяхъ этой страны онъ видитъ образецъ для городскаго устройства, какъ въ учрежденіяхъ Швеціи онъ видѣлъ идеалъ

---

[1]) 11 Іюня 1718 г. П. С. 3 № 3208, п. 8. *Берхгольцъ* говоритъ о Фикѣ, что въ 1721 году онъ былъ камерратомъ; что онъ устроилъ почти всѣ коллегіи по Шведскому образцу, за что получилъ помѣстья въ Лифляндіи. Дневникъ пер. Аммона, стр. 188 части I.

[2]) Рижское и ревельское городовое устройство выработалось тѣмъ же путемъ, что и устройство городовъ Германіи.

обще-государственныхъ учрежденій. Мы видѣли, что городское устройство западно-европейскихъ государствъ получилось въ результатѣ вѣковаго развитія ихъ торгово-промышленнаго населенія, результатомъ вѣковой борьбы этого населенія съ феодальными владѣльцами и отдѣльныхъ элементовъ его между собою. Какъ результатъ такого развитія, такой борьбы, западно-европейскій городъ того времени выработалъ самобытную организацію, послужившую образцомъ для государственной организаціи. Потерявъ съ развитіемъ абсолютизма государственныя права, западно-европейскій городъ остался земскимъ автономическимъ организмомъ, насколько это было совмѣстимо съ абсолютной государственной властью; организмомъ, автономія котораго олицетворялась въ городскихъ Совѣтахъ и общественныхъ должностяхъ, сдѣлавшихся достояніемъ наиболѣе могущественныхъ цеховъ.

Чтоже могъ заимствовать въ этомъ устройствѣ нашъ великій реформаторъ, откуда онъ могъ добыть активное, энергическое торгово-промышленное городское населеніе, отсутствіемъ котораго страдало его отечество? Допустимъ, что онъ не задумается *создать* эта сословіе, но этимъ дѣло еще не кончается нужно *создать* въ такомъ случаѣ самую общественно-городскую жизнь, общественно-городскіе интересы, независимые отъ интересовъ общегосударственныхъ.

Петра обыкновенно обвиняютъ въ томъ, что онъ перенесъ на русскую общественно-политическую почву учрежденія, выработанныя западно-европейской жизнью, учрежденія, совершенно чуждыя русской почвѣ. Обвиненіе это справедливо лишь отчасти. Нужно знать, *какъ* онъ перенесъ эти учрежденія. Перенесъ ли онъ ихъ *цѣликомъ*, безъ всякихъ измѣненій и приспособленій если не къ отечественной почвѣ, то къ своимъ государственнымъ цѣлямъ, или же онъ сдѣлалъ эти приспособленія? Въ послѣднемъ случаѣ обвиненіе едвали будетъ умѣстнымъ.

Петръ Великій, соблазненный сравнительнымъ благосостояніемъ западно-европейскаго города, его внѣшними порядкомъ и приличіемъ, рѣшается ввести эти порядокъ и приличіе и у себя, *заставивъ* заботиться о томъ и другомъ вновь образованныя городскія учрежденія. Путемъ этихъ учрежденій онъ, повидимому, думаетъ поднять русскій городъ до степени благосостоянія западно-европейскаго, онъ

задается даже цѣлью установить этимъ же путемъ, «добрую» полицію, которая «непорядочное и непотребное житіе отгоняетъ... рождаетъ добрые порядки.» Но эта цѣль трактуется лишь вскользь, одними общими фразами въ родѣ только что приведенныхъ. На самомъ же дѣлѣ цѣлью и новыхъ городскихъ учрежденій, какъ и прежнихъ, являлось достиженіе интересовъ исключительно государственныхъ: они должны были «паки собрать» разсыпанную храмину торгово-промышленнаго населенія Россіи ради пользы государственной. [1]) Такою цѣлью обусловливается и самая организація новыхъ городскихъ учрежденій, какъ увидимъ впослѣдствіи. Эта-то цѣль и была, между прочимъ, причиной, почему законодатель не могъ перенести цѣликомъ западно-европейскія городскія учрежденія съ ихъ сущностью. Онъ заимствовалъ лишь ф о р м у этихъ учрежденій, которую наполнилъ содержаніемъ, не имѣющимъ ничего общаго съ содержаніемъ ея въ западно-европейскихъ городахъ. Петръ и въ данномъ случаѣ является ученикомъ, насколько это было возможно, своего друга, великаго философа-математика XVIII ст. Лейбница; заимствуя формы, онъ комбинируетъ ихъ, согласно идеѣ своего учителя-теоретика объ административномъ механизмѣ какъ механизмѣ неодушевленномъ, механизмѣ часовъ. Отдѣльными частями этого механизма являются русскіе коренные элементы, выработанные общественно-политической жизнью Руси XVII ст. Цѣлью, достиженіе которой имѣетъ въ виду механизмъ, законодатель ставитъ далеко не тѣ цѣли, которыя имѣли въ виду западно-европейскія городскія учрежденія. Тщательно снявъ оболочку западныхъ городскихъ учрежденій, Петръ Великій не трогаетъ зерна, лежащаго въ этой оболочкѣ; онъ подмѣняетъ его, вставляя свое; онъ прилаживаетъ эту оболочку къ содержимому, издавна вырабатываемому русской политической жизнью, прилаживаетъ ее сообразно тѣмъ цѣлямъ и взглядамъ, которые онъ, законодатель, необходимо долженъ былъ имѣть на данный вопросъ. Иначе и быть не могло. Перенести на русскую почву западно-европейское городское устройство съ его сущностью, общинной автономіей, значило стать въ полное противорѣчіе со всѣмъ ходомъ исторіи русскаго общества того времени.

[1]) ...„ради исканія и споспѣшествованія пользы и благополучія его Великаго государя“. Такое внушеніе дѣлается оберъ-президенту и членамъ главнаго Магистрата въ регламентѣ этому Магистрату П. С. З. № 3708.

Перенося его цѣликомъ въ Россію, законодатель сталъ бы въ полное противорѣчіе со всею своею дѣятельностью, дѣятельностью энергическою, гигантскою, но неопередившею своего времени: великій преобразователь кончалъ дѣло своихъ предшественниковъ — онъ собиралъ великую политическую храмину — «государство». Эта и только эта цѣль—задача всей его дѣятельности; все пріурочивалось къ ней. Если царственный работникъ и жаловался на всеобщую апатію русскаго народа вообще, если онъ и старался возбудить энергію въ его составныхъ элементахъ, то вовсе не въ смыслѣ автономіи; нѣтъ, онъ требовалъ этой энергіи отъ общества для государства; онъ требовалъ, чтобы все служило «къ наивящей государственной пользѣ». Ему нужна была не автономическая дѣятельность его подданныхъ, а наоборотъ, ему необходимо было, чтобы всѣ силы ихъ были закрѣпощены прямо или посредственно государству; но онъ хотѣлъ, притомъ почти невозможнаго—чтобы закабаленные работали энергически, работали, посвящая чуждому, въ ихъ глазахъ, имъ дѣлу, чуть не всѣ свои силы. Этого онъ требовалъ и отъ городскаго торгово-промышленнаго сословія, и оно должно было нести свое тягло, работая надъ созданіемъ государства, какъ политическаго тѣла, какъ члена европейской международной семьи; и оно должно было служить этой цѣли людьми и деньгами. Независимые отъ государственныхъ, общественные интересы и цѣли не имѣли въ глазахъ преобразователя почти никакой цѣны. Все это — діаметрально противоположно духу и сущности западно-европейскихъ городскихъ учрежденій, какъ они выработались исторіей.

ГЛАВА II.

Отношеніе Коммерцъ Коллегіи къ городамъ. Составъ городовыхъ магистратовъ. Ихъ государственный характеръ.

Почти за два года до изданія регламента Главному Магистрату Петръ издаетъ регламентъ государственной Коммерцъ-Коллегіи [1]); значительная часть содержанія этого регламента касается не только

[1]) 3 марта 1719 года.

торгово-промышленнаго населенія вообще, но и городовъ. Главною задачею для этой Коллегіи царь ставитъ поощреніе и развитіе торговли въ государствѣ, а вмѣстѣ съ тѣмъ и попеченіе о томъ, что «къ способному учрежденію, произведенію и споспѣшествованію и порядку купечества служити можетъ» [1]). Такимъ образомъ, вмѣстѣ съ общегосударственнымъ дѣломъ — вѣдѣніемъ торговли и промышленности вообще — на Коммерцъ-Коллегію возлагается и забота о чисто сословныхъ интересахъ торговаго населенія Россіи; на нее же возлагается, какъ я уже замѣтилъ, и вѣдѣніе городовъ. Петръ Великій отлично сознавалъ тѣсную связь между экономическимъ благосостояніемъ городовъ, ихъ развитіемъ и развитіемъ и состояніемъ торговли и промышленности; вотъ причина почему онъ возлагаетъ на одно и тоже учрежденіе заботы, о томъ и другомъ, хотя и спеціально съ коммерческой точки зрѣнія; эта Коллегія все таки должна была вѣдать города относительно данныхъ имъ «привилегій и вольностей» [2]); разбирать ихъ препирательства между собою о всякаго рода торговыхъ правахъ [3]). Мало этого, Петръ не колеблется возложить на Коммерцъ-Коллегію и вѣдѣніе города, какъ одного цѣлаго, какъ совокупности всего его населенія — вѣдѣніе его въ полицейскомъ отношеніи [4]). Такимъ образомъ, на эту Коллегію возложено по отношенію къ торгово промышленному населенію и городамъ то, что за нѣсколько лѣтъ передъ этимъ наказомъ воеводамъ и губернаторамъ возлагалось на этихъ мѣстныхъ органовъ правительственной власти. Въ ея рукахъ сосредоточивается то, что по уничтоженіи Московской Ратуши было разбито по рукамъ воеводъ и губернаторовъ [5]); словомъ, она, по отношенію къ городскому населенію, играетъ почти туже роль, что и прежняя Ратуша;

---

[1]) П. С. З. № 3318, п. 15.

[2]) *Ibid.* п. 17.

[3]) *Ibid.* п. 18.

[4]) Ей вмѣняется въ обязанность „смотрѣть, чтобы добрая полиція или обхожденіе въ городахъ содержаны были“... „чтобы своевольничанью лѣнивству и всякой непристойности препятствіе и запрещеніе учинено было“. *Ibid.* п. 20.

[5]) Спеціальнаго указа объ устраненіи губернаторовъ и воеводъ отъ дѣлъ, переданныхъ въ вѣдѣніе коммерцъ-Коллегіи въ П. С. З. не имѣется; ихъ вѣроятно и не было: всѣ дѣйствовали совмѣстно.

самый регламентъ, выданный на имя этой Коллегіи — ничто иное, какъ новая попытка собрать воедино разсыпанную храмину торгово-промышленнаго населенія; на Коммерцъ Коллегію возлагаются многія обязанности, бывшія обязанностями уничтоженной Московской Ратуши [1]). Она является, также какъ и Московская Ратуша, тѣмъ единымъ пристойнымъ приказомъ, въ которомъ надлежитъ вѣдать все торговое городское населеніе. Ей вручается «полная власть» надъ магистратами всѣхъ городовъ Россіи [2]). Едва успѣла установиться Коммерцъ Коллегія, какъ дѣятельность ея по отношенію къ городамъ найдена недостаточною. Петръ взялся наконецъ за осуществленіе меморіала Фика, результатомъ подачи котораго было, кажется, лишь установленіе въ Петербургѣ Магистрата и опредѣленіе въ президенты его Ильи Исаева [3]), причемъ не былъ даже опредѣленъ кругъ дѣятельности новаго учрежденія; другая же часть резолюціи на этотъ меморіалъ—«Магистратовъ градскихъ уставить и добрыми регулами снабдить» — остается лишь резолюціей, не переходя за предѣлы бумаги, на которой была написана; шесть мѣсяцевъ спустя послѣ постановленія этой резолюціи, какъ мы видѣли, былъ изданъ наказъ воеводамъ, губернаторамъ, оберъ-комендантамъ и комендантамъ, въ которомъ ни слова нѣтъ о Городскихъ Магистратахъ [4]). Въ мартѣ 1719 г. издается регламентъ Коммерцъ-Коллегіи, въ которомъ какъ мы видѣли уже идетъ рѣчь о Магистратахъ городовъ,

---

[1]) Ей, напр., поручается надзоръ за тѣмъ, чтобъ вновь поселившіеся въ городахъ не были обремсняемы податями и пошлинами. П. С. З. № 3318, п. 23.

[2]) Ей должны были магистраты всѣхъ городовъ „повсягодно отповѣди“ присылать; эти отповѣди она имѣла право требовать съ нихъ, а за упущенія взыскивать *Ibid.* п. 20. На ней лежала обязанность заботится о томъ, чтобы магистраты и всѣ городскіе уставы въ надлежащемъ состояніи содержались. *Ibid.* п. II. Трудно сказать, что разумѣетъ здѣсь законодатель подъ словомъ Магистратъ—вообще-ли городскія власти или спеціальныя городскія учрежденія, носившія это имя. Вѣроятно — послѣднее, какъ это не странно въ виду того, что магистраты существовали лишь на бумагѣ меморіала Фика. Петръ, видимо, предположилъ ихъ существующими, надѣясь скоро ввести ихъ.

[3]) П. С. З. № 3208. Резол. на 8 пунктъ. Впрочемъ, и это сомнительно.

[4]) Въ немъ еще упоминаются Ратуши, которыя предписывается снабдить „угодными и искусными персоны“. П. С. З. № 3294.

но о Магистратехъ только еще предполагаемыхъ. Наконецъ, въ февралѣ 1720 года именнымъ Указомъ учрежденъ въ Петербургѣ Главный Магистратъ, оберъ президентомъ котораго, назначенъ князь бригадиръ Трубецкой, а его товарищемъ Исаевъ [1]). Вновь открытому учрежденію поручается «вѣдать всѣхъ купецкихъ людей... и разсыпанную сію храмину паки собрать»; но оно бездѣйствуетъ, объ немъ какъ говорится ни слуху, ни духу. Почти годъ спустя изданъ именной указъ—«учинить форму правленія магистратскаго». Ничто не помогло. Главный магистратъ вѣроятно вырабатывалъ въ тиши «регулы» для городовыхъ Магистратовъ, не торопясь. Наконецъ законодатель вспомнилъ о Главномъ Магистратѣ, и издалъ ему въ руководство регламентъ, но и это едвали помогло: по крайней мѣрѣ ровно годъ спустя мы встрѣчаемся со слѣдующимъ, по меньшей мѣрѣ страннымъ, указомъ царя оберъ-президенту Главнаго Магистрата: «понеже давно имѣется указъ и регламентъ и исправленіи дѣла, вамъ врученнаго, а именно о учиненіи перво Магистрата правильнаго и цеховъ въ Петербургѣ въ примѣръ другимъ городамъ, а потомъ въ Москвѣ и тако въ протчихъ; но по се время никакого успѣху въ томъ не дѣлается» [2]). Послѣднія слова ясно указываютъ на отсутствіе Магистратовъ не только въ городахъ, но даже въ Москвѣ, вполнѣ благоустроенныхъ, правильныхъ, какъ выражается царь [3]). Царь энергически понуждаетъ Главный Магистратъ къ дѣятельности: «того ради, продолжаетъ онъ въ томъ же указѣ, симъ опредѣляемъ, что ежели въ Петербурхѣ сихъ двухъ дѣлъ, т. е. Магистрата и цеховъ не

---

[1]) П. С. З. № 3520.

[2]) П. С. З. № 3690, декабря 16, 1720 г.: „учинить немедленно форму правленія магистрата здѣшняго города, какъ о магистратѣ, такъ о посадскихъ и цехахъ и о всей полиціи каждаго чина съ ихъ должностью, дабы съ той формы и другіе города располагать было возможно".

[3]) Что магистратъ, въ какомъ бы то ни было видѣ, существовалъ въ Москвѣ, на это указываетъ цитата Соловьева изъ дѣлъ Главнаго Магистрата и Сената по Главному Магистрату—въ архивѣ Мин. Юст. *Соловьевъ* Ист. Рос. XVIII, 166. Изъ этой цитаты видно также, что едва-ли и въ Костромѣ существуетъ Магистратъ уже въ 1719 г., по крайней мѣрѣ, судя: по названію представителей городскаго управленія—бурмистръ и Ратманы. *Ibid.*

учините въ пять мѣсяцевъ или въ полгода, то ты (кн. Трубецкой) и товарищъ твой Исаевъ будете въ работу каторжную посланы» [1]). Такія мѣры царь пускаетъ въ ходъ относительно главы учрежденія, которое было не только «яко начальство градское,» какъ выражается регламентъ Главному Магистрату, но и яко начальство всей паки собранной «храмины россійскаго купечества.» Однако, эти энергическія мѣры мало подвинули дѣло: три мѣсяца спустя послѣ посула оберъ-президенту Главнаго Магистрата и его товарищу каторжной работы, дѣло, за неисполненіе котораго имъ сулилась такая перспектива, оставалось все въ томъ же положеніи, по крайней мѣрѣ по отношенію къ цехамъ [2]). Только, три года спустя послѣ изданія регламента Главному Магистрату, именно въ концѣ 1724 года появилась на свѣтъ инструкція Магистратамъ. въ которой прежде всего опредѣлено во всѣхъ городахъ учредить магистраты по образцу петербургскаго [3]). Такъ что, лишь съ этого времени, конца 1724 года, болѣе или менѣе повсемѣстное установленіе Магистратовъ можно считать окончательнымъ.

Не только содержаніе заимствованныхъ учрежденій было измѣнено преобразователемъ, измѣненія внесены въ самую форму ихъ. Каждый городъ Западной Европы слагался совершенно, въ огромномъ большинствѣ случаевъ, самостоятельно, его общественно-политическая жизнь выливалась въ тѣ или другія формы вполнѣ независимо отъ остальныхъ городовъ; почти каждый изъ нихъ, такимъ образомъ, въ началѣ представлялъ собою самостоятельное, политическое тѣло—городъ-государство; а впослѣдствіи времени, съ постепеннымъ развитіемъ верховной государственной власти, городъ обратился въ отдѣльную общину; іерархической связи, въ смыслѣ зависимыхъ отношеній этихъ общинъ одной отъ другой, не существовало, исключая развѣ тѣхъ, очень не многихъ, случаевъ, когда самая историческая жизнь двухъ городовъ установила между ними такую связь. Подобнаго рода положеніе городовъ, ихъ независимая организація внутренняго управленія рѣзко противорѣчила, какъ я уже говорилъ, всѣмъ цѣлямъ и стремленіямъ царя, который заимствовалъ магистратское устройство не ради удовлетворенія общественныхъ

[1]) *Соловьевъ*: Ист. Рос. XVIII, 178.
[2]) *Ibid.*
[3]) П. С. З. № 4624.

нуждъ городскаго населенія во всей его совокупности или только части его, а исключительно ради пользы и нуждъ самого государства. Цѣль новыхъ учрежденій лежала въ установленіи самой строгой зависимости разсыпанной храмины торгово-промышленнаго населенія отъ верховной власти: храмину царь стремится собрать «воедино», отдавъ ее въ исключительное вѣдомство одного центральнаго учрежденія, которое, въ свою очередь, легко можетъ быть поставлено въ полную зависимость отъ верховной власти. Магистратское устройство, съ точки зрѣнія государственныхъ интересовъ, должно было быть ничѣмъ инымъ, какъ государственно-административнымъ механизмомъ, имѣющимъ цѣлью управленіе опредѣленной частью населенія имперіи, ея торгово промышленнымъ слоемъ; этотъ механизмъ долженъ былъ составлять только часть общаго государственнаго механизма и не могъ быть устроенъ, сравнительно съ послѣднимъ на иныхъ началахъ. Мысль Лейбница объ административныхъ часахъ, если можно такъ выразиться, должна была найти приложеніе и здѣсь. Управленіе городскимъ торгово-промышленнымъ населеніемъ должно было вылиться въ такой механизмъ, въ которомъ бы одна шестерня приводила въ движеніе другую, эта другая — третью и т. д. и наконецъ необходимо долженъ былъ существовать рычагъ, который, находясь подъ непосредственнымъ контролемъ верховной власти, входя въ составъ высшаго государственнаго механизма, давалъ бы толчокъ всѣмъ этимъ шестернямъ.

Такимъ рычагомъ въ громадномъ часовомъ механизмѣ городскаго устройства долженъ былъ служить Главный Магистратъ въ Петербургѣ; городовые же Магистраты или Ратуши играли роль отдѣльныхъ — шестерень въ цѣломъ механизмѣ. Такимъ характеромъ обусловливалась роль какъ Главнаго Магистрата, такъ и каждаго изъ городовыхъ.

Еще въ февралѣ 1720 года, какъ мы видѣли, открытъ былъ Главный Магистратъ, четыре года спустя по городамъ открыты Магистраты. Совершенно иныя условія общественно-экономической жизни городскаго населенія, отличныя отъ западно-европейскихъ, заставили законодателя внести измѣненія и въ форму каждаго отдѣльнаго Магистрата, измѣненія, доведенныя до того, что во многихъ городахъ коллегіальное начало замѣнялось единоличнымъ. Понятно само собою, что и Магистраты западно-европейскихъ горо-

довъ не представляли собою точной копіи одинъ съ другаго; внутренняя организація каждаго изъ нихъ, а въ особенности составъ, число членовъ, были различны, но это различіе обусловливалось исторически, ходомъ развитія различныхъ элементовъ городскаго населенія и никакъ не зависѣло исключительно лишь отъ количества городскаго населенія [1]). Въ Россіи законодатель долженъ былъ отыскать, придумать основанія для такого различія: ввести во всѣхъ городахъ Магистраты съ одинаковымъ количествомъ членовъ, входящихъ въ ихъ составъ было просто невозможно. Здѣсь магистратская организація не была продуктомъ развитія самаго городскаго населенія, какъ на родинѣ ея, здѣсь ее давало городамъ правительство, какъ давало оно воеводу, коменданта и т. п. и притомъ давало, какъ тяжелую обузу государственнаго тягла: городъ долженъ былъ своими собственными наличными силами «снабдить магистратскіе чины угодными и искусными персоны,» избранными притомъ изъ «первостатейныхъ и пожиточныхъ» гражданъ, которые могли бы и президировать въ немъ. Огромное большинство городовъ, тогдашней Россіи было бы не въ состояніи вынести на собственныхъ плечахъ болѣе или менѣе сложный составъ магистратуры. Необходимо было разнообразить этотъ составъ, смотря по благосостоянію городовъ: законодатель взялъ за исходный пунктъ дѣленія количество жителей каждаго города и на этомъ основаніи раздѣлилъ всѣ города тогдашней Россіи на пять разрядовъ. [2]) Наибольшее количество членовъ,

---

[1]) Число членовъ городскаго Совѣта (Stadtrath) въ городахъ Германіи увеличилось со времени побѣды цеховъ, когда въ составъ его вошли особыя отдѣленія изъ представителей цеховъ. Такъ, въ Стразбургѣ, напр., съ давняго времени въ городскомъ Совѣтѣ получилось двѣ скамьи: Oberbank—представители древнихъ родовъ, и Niederbank—отъ цеховъ. *Maurer*: Geschichte der Städteverfassung in Deutschl. II. 671. Изъ этого видно, что составъ городскаго совѣта зависитъ, такъ сказать, отъ количества слоевъ населенія, пользовавшихся политическими правами. Въ XVII ст. съ потерей городами самостоятельности, число членовъ магистратовъ уменьшается, такъ, напр., въ Брауншвейгѣ, число Бурмистровъ съ 14 упало до 4. *Ibid.* IV, 242.

[2]) Къ первому разряду отнесены города, въ которыхъ количество дворовъ было не менѣе 2000; ко второму разряду—города, число дворовъ которыхъ—не менѣе 1500; къ третьему—не менѣе 500; къ четвер-

входившихъ въ составъ Магистрата, установленно для городовъ перваго разряда; Магистраты этихъ городовъ предполагалось составить изъ четырехъ Бурмистровъ и одного президента, стоявшаго во главѣ ихъ; города пятаго, послѣдняго, разряда лишались совершенно коллегіальнаго учрежденія—въ нихъ Магистратъ замѣнялся единоличною должностью Бурмистра [1]). Главный Магистратъ состоялъ изъ оберъ-президента и его товарища, и нѣсколькихъ членовъ Бурмистровъ и ратсгеровъ [2]).

Города всѣхъ этихъ пяти разрядовъ не были, какъ увидимъ, независимыми другъ отъ друга: Петръ и теперь не отказался отъ приписнаго начала. Учрежденіе и открытіе Магистратовъ поручено было главному Магистрату, который и разбивалъ города на разряды на основаніи тѣхъ свѣдѣній, которыя онъ получалъ объ ихъ состояніи отъ губернаторовъ и воеводъ [3]). Опредѣливъ составъ Магистрата въ городѣ, Главный Магистратъ высылалъ губернаторамъ, вице губернаторамъ и воеводамъ указы о выборѣ этого состава. Представители власти въ губерніи или провинціи, получивъ эти указы, собираютъ бургомистровъ и мірскихъ людей и «велятъ» имъ выбрать членовъ и президента магистрата изъ «добрыхъ пожиточныхъ и умныхъ людей» изъ гостей, гостиной сотни и гостиныхъ дѣтей [4]). Изъ выбранныхъ (выборы совершаются простыми большинствомъ голосовъ) «дѣльныхъ и лучшихъ въ купечествѣ», не меньше трехъ, отсылаютъ въ Петербургъ, въ Главный Магистратъ, на утвержденіе;

тому—не менѣе 250; къ пятому — всѣ остальные. Регл. Главн. Маг. П. С. З. № 3708, гл. V.

[1]) Въ городахъ втораго класса магистратъ составлялся изъ трехъ бурмистровъ и президента; въ городахъ третьяго класса—два бурмистра; тоже и въ городахъ четвертаго класса—П. С. З. № 3708, VI. Въ другомъ мѣстѣ регламента магистраты предполагаются лишь „гдѣ знатные посады“. Этотъ составъ инструкціей магистратомъ 1724 г. нѣсколько измѣненъ: введены ратманы.

[2]) *Плошинскій:* Городовое состояніе Россіи. 183. П. С. З. № 3708, гл. I, п. XXIV: половина ратсгеровъ—изъ иностранцевъ.

[3]) Регл. Главн. Маг. предписываетъ губернаторамъ, вице-губернаторамъ и воеводамъ присылать въ Глав. Магистратъ „вѣдомости“ о состояніи городовъ въ географическомъ, экономическомъ и этнографическомъ отношеніяхъ по плану, представляемому „формуляромъ“, приложеннымъ къ регламенту. *Ibid.* Гл. III.

[4]) *Ibid.* Гл. VI.

здѣсь они, по разсмотрѣніи выборовъ, ихъ повѣркѣ, получаютъ утвержденіе, о чемъ въ городовой Магистратъ посылается указъ [1]). Такимъ образомъ, выборы магистратскихъ членовъ далеко не являются свободнымъ дѣломъ городскихъ сословныхъ общинъ; они нетолько разсматриваются и утверждаются Главнымъ Магистратомъ, оберъ-президентъ котораго вмѣстѣ съ своимъ товарищемъ, занимая свои должности по назначенію отъ правительства, будучи слѣдовательно государственными чиновниками даже и по способу опредѣленія на службу, являются представителями, блюстителями, «пользы государства;» эти выборы состоятъ и подъ сильнымъ вліяніемъ мѣстныхъ правительственныхъ агентовъ—губернаторовъ и воеводъ, которымъ, какъ мы выдѣли, поручено велѣть горожанамъ выбирать членовъ Магистрата. Законодатель не могъ иначе поступить, не отступивъ отъ своихъ плановъ, не измѣнивъ принципу всѣхъ своихъ реформъ по администраціи; главная цѣль учрежденія этихъ новыхъ сословно-выборныхъ коллегій—чисто государственные интересы; служба въ нихъ—государственная повинность, тягло торгово-промышленнаго населенія, отъ котораго это послѣднее, разумѣется, готово избавиться всякими способами; предоставить отправленіе этого тягла собственному усмотрѣнію городскихъ сословныхъ общинъ со стороны законодателя значило бы совершенно отказаться отъ достиженія своихъ цѣлей: торгово-промышленное населеніе, давно уже отправляя, «за выборами», государственныя повинности и службы, привыкло производить эти выборы такъ, что у дѣлъ болѣе или менѣе доходныхъ для исполнителя оказывались всегда люди «пожиточные», могшіе отдарить выборщиковъ, у дѣлъ же тяжелыхъ и малодоходныхъ всегда стояли люди «худые», малопожиточные, въ томъ и другомъ случаѣ государственные интересы одинаково страдали. Вотъ причина установленія законодателемъ полной зависимости выборовъ въ Магистраты отъ администраціи. Съ другой стороны не забудемъ, что Главному Магистрату при учрежденіи городовыхъ предписывалось имѣть образцемъ магистраты западно-европейскихъ городовъ [2]), и что состояніе

[1]) *Ibid.*

[2]) ... смотрѣть прилежно, чтобъ новоучрежденные магистраты вездѣ содержаны и въ такую знатность и почтеніе приведены были, какъ и въ иныхъ государствахъ обыкновенно есть. *Ibid.*

самоуправленія въ городахъ Западной Европы въ XVII и XVIII столѣтіяхъ уже далеко не было тѣмъ, какимъ оно было въ періодъ Среднихъ Вѣковъ.

«Паденіе древняго свободнаго городскаго устройства» въ городахъ Германіи, началось, по словамъ Маурера «съ того момента, когда они достигли высшей степени процвѣтанія»; съ этого момента они, выражаясь словами того же ученаго, спускаются съ достигнутой ими высоты все ниже и ниже и постепенно преклоняются передъ еще болѣе новымъ и сильнымъ явленіемъ—общей государственной властью.—Съ паденіемъ господства городовъ начинается господство третьяго сословія, господство горожанъ, опираясь на которыхъ, развивается сильная государственная власть, вмѣшательство которой въ виду злоупотребленій олигархическаго городскаго управленія сдѣлалось даже желательнымъ. Всѣ верховныя, государственныя права переходятъ изъ рукъ городскихъ Совѣтовъ въ руки верховной, государственной власти; но вмѣстѣ съ переходомъ этого рода власти, падаетъ и городская автономія. Сначала, какъ я замѣтилъ, побуждаемая ко вмѣшательству во внутреннее городское управленія лишь злоупотребленіями господствующаго класса, въ рукахъ котораго находилось это управленіе, и побуждаемая лишь изрѣдка, государственная власть не замедлила воспользоваться своей силой, и ея вмѣшательство сдѣлалось хроническимъ явленіемъ: она поставила все городское управленіе и устройство подъ свой надзоръ. Съ этого времени никакой актъ городской общественно-административной жизни не могъ совершиться безъ ея вѣдома и согласія [1]). Выборы членовъ въ городскіе Совѣты подпадали все большему и большему вліянію правительственныхъ чиновниковъ, пока, наконецъ, во многихъ городахъ прямо не перешли въ ихъ руки [2]). Въ такомъ со-

[1]) *Maurer*: IV. 132 и 234.

[2]) *Ibid.* 234. Въ Вѣнѣ, напр., измѣненія городскаго устройства въ этомъ направленіи послѣдовало еще въ XVI ст. Уже тогда избирательныя собранія могли собираться лишь съ согласія верховной власти, а самые выборы прямо зависѣли отъ ея усмотрѣнія; *Ibid*, 236; избирали лишь кандидатовъ, изъ коихъ верховная власть нѣкоторыхъ утверждала. Въ Оппенгеймѣ гор. магистратъ состоялъ изъ шультгейса, назначаемаго правительствомъ изъ Ratsverwandten. *Ibid.* 238. Въ этомъ родѣ и во всѣхъ городахъ. См. *Maurer*, IV 236—232.

стоянiи находилось устройство германскихъ городовъ въ то время, когда Петръ рекомендовалъ своему Главному Магистрату имѣть его въ виду въ качествѣ образца и источника, изъ котораго онъ долженъ былъ черпать обѣими руками. Это обстоятельство, разумѣется, вліяло на организацію нашихъ Магистратовъ и ихъ отношеніе къ правительству тѣмъ болѣе, что оно совершенно совпадало съ цѣлями и взглядами царя.

Если выборы членовъ Магистрата такъ мало свободны были de jure, нужно ли говорить насколько страдала свобода этихъ выборахъ, ихъ правильность, порядокъ de facto; стоитъ вспомнить тѣ ужасающіе размѣры, въ которыхъ проявлялся произволъ правительственныхъ агентовъ въ губерніяхъ и провинціяхъ, стоитъ просмотрѣть жалобы посадскихъ на этотъ произволъ, чтобы вполнѣ убѣдиться, что не только о свободѣ, но даже просто о какой либо правильности, какомъ нибудь порядкѣ при выборахъ не можетъ быть рѣчи [1]).

Уже благодаря только такому способу избранiя членовъ городоваго Магистрата, послѣдній обращался почти исключительно въ учрежденіе правительственное; но еще рѣшительнѣе характеръ этотъ придавался ему срокомъ, продолжительностью службы этихъ членовъ. Члены Земскихъ Избъ Бурмистерской Палаты, какъ мы видѣли, смѣнялись «погодно». Въ магистратскомъ устройствѣ этотъ срокъ не примѣняется; онъ оказался негоднымъ: воровства и взяточничество Земскихъ бурмистровъ многими приписывались, между прочимъ, ему [2]); а главное, срокъ этотъ ставилъ выборнаго въ болѣе тѣсную связь съ обществомъ, избравшимъ его, дѣлалъ его болѣе зависимымъ отъ этого общества и, наоборотъ, ослаблялъ такую связь его съ правительственными органами, дѣлалъ сколько нибудь возможнымъ большую или меньшую независимость его отъ этихъ органовъ; словомъ, срокъ этотъ мѣшалъ установиться той тѣсной связи земскихъ выборныхъ съ правительствомъ, къ которой послѣднее стремилось. Онъ былъ слишкомъ коротокъ для того, что бы Земскій бурмистръ могъ окончательно забыть свою принадлежность къ обществу, его избравшему, и почувствовать себя вполнѣ

---

[1]) См. *Соловьевъ*. Исторiя Россiи, XVIII, 166—167.

[2]) *Посошковъ*: О скудости и богатствѣ, 221—239.

состоящимъ на государственной службѣ. Онъ не былъ всецѣло оторванъ отъ общества, его избравшаго. Учреждая Магистраты, царь рѣшилъ обратить членовъ Магистрата именно въ такихъ государственныхъ чиновниковъ, удаливъ ихъ на всегда изъ общества, ихъ избравшаго, сдѣлавъ ихъ чиновниками коронной службы, видѣвшими въ перспективѣ повышенія не только въ чинѣ, но и въ состояніи. Члены Магистратовъ были пожизненными чиновниками [1]); за «честное и безукоризненное» служеніе государству членъ Магистрата могъ быть возведенъ «въ шляхтское достоинство» [2]). Такимъ образомъ, выборнымъ отъ торгово-промышленнаго сословія въ качествѣ награды обѣщается полное удаленіе изъ этого сословія, на которое, понятно, и сами члены должны были смотрѣть, какъ на «подлое», какъ на среду, удалиться изъ которой—высшая награда. Непосредственныхъ цѣлей Петръ этимъ быть можетъ достигалъ: многіе дѣйствительно усердно и «честно» (по своему, разумѣется) служили государству. Но общество отъ этого, само собою понятно, только проигрывало: его интересы для такихъ честныхъ служакъ были на самомъ заднемъ планѣ, если только они вообще имѣлись ими въ виду.—Съ изданіемъ табели о рангахъ выборные члены Магистратовъ стали считаться въ извѣстныхъ чинахъ [3]) и такимъ образомъ, были введены, въ качествѣ составнаго звена въ цѣпь чиновничьей іерархіи, облекшись въ соотвѣтствующіе чину мундиры [4]). Этотъ фактъ гораздо болѣе важенъ, чѣмъ можетъ показаться съ перваго взгляда. Въ немъ коренится причина многихъ явленій въ совре-

---

[1]) Это начало законодатель могъ найти и въ оригиналѣ своей странной копіи. Послѣ побѣды, одержанной цехами, городская магистратура во многихъ городахъ обратилась не только въ пожизненную, но даже наслѣдственную собственность нѣсколькихъ олигарховъ; такъ въ Страсбургѣ до конца почти XVIII ст., городское управленіе было въ рукахъ Совѣта, члены котораго занимали свои мѣста пожизненно. *Maurer.* III, 196, Въ Вормсѣ въ XVI ст. члены Совѣта XIII пользовались властью пожизненно. *Ibid.* II. 558. Но здѣсь это явленіе было результатомъ историческаго хода вещей.

[2]) П. С. З. № 3708, гл. XIV.

[3]) *Пригары*: Оп. исторіи сост. гор. обывателей. 143.

[4]) Замѣчательно мнѣніе Посошкова о значеніи мундира: онъ совѣтуетъ такъ устроить „платье по чинамъ“, чтобъ даже по однѣмъ рубашкамъ всѣ бы были знатны, „кто какого званія есть“. „О скуд. и богат. 132.

менной общественно-городской жизни. Эти постановленія болѣе или менѣе достигали одной цѣли великаго-преобразователя—на «пользы государства» привлекались многія силы; но они разрушали другую цѣль его—создать дѣятельное, богатое, развитое торговое и промышленное населеніе: наиболѣе активные члены его выбывали изъ его строя или de jure, обращаясь въ шляхетство или de facto—становясь правительственными чиновниками, интересы которыхъ прямо противоположны интересамъ этого сословія.

ГЛАВА III.

Права и обязанности городовыхъ магистратовъ.

Посмотримъ на объемъ правъ и на характеръ обязанностей, возложенныхъ на городовые Магистраты.

Тѣ права, которыми пользуется данное политическое учрежденіе, тѣ обязанности, которыя на него возложены, рельефнѣе всего очерчиваютъ характеръ самаго учрежденія, его политическую роль въ государственномъ строѣ. Такъ, городскія учрежденія Средневѣковой Европы представляютъ, по своей сущности, совершенно иной характеръ, чѣмъ тѣже учрежденія Западной Европы новаго времени. Это различіе обусловливается содержаніемъ правъ и обязанностей и ихъ взаимнымъ отношеніемъ. Ни одно учрежденіе или лицо не можетъ пользоваться лишь одними правами и не нести никакихъ обязанностей; каждому праву соотвѣтствуетъ опредѣленная обязанность, если только это право не перешло въ привилегію; наоборотъ, не всякой обязанности соотвѣтствуетъ право какъ это слѣдовало бы логически; поэтому какъ лица, такъ и учрежденія могутъ нести лишь обязанности, не пользуясь никакими правами. Магистраты Петра Великаго относились къ категоріи учрежденій послѣдняго рода. Ознакомясь ближе съ магистратами именно въ этомъ отношеніи, невольно поражаешься громаднымъ количествомъ возложенныхъ на нихъ обязанностей, вовсе не истекающихъ изъ потребностей общественно-городской жизни, не имѣющихъ съ ними никакой непосредственной связи, возложенныхъ на Магистраты исключительно въ видахъ государственныхъ, правительственныхъ нуждъ,

и микроскопической, если можно такъ выразиться, долей правъ; въ отношеніи послѣднихъ, какъ выраженія интересовъ городскихъ сословныхъ общинъ, къ первымъ, какъ проявленію государственнаго начала, и выражается ярче всего назначеніе новыхъ учрежденій: государственное начало подавило общественное; за государственной стороной исчезла общественная: Магистраты—учрежденія чисто административно-государственныя по назначенію и общественными (если только это возможно) остаются лишь какъ выраженіе тягла торгово-промышленнаго населенія городовъ. Магистратъ является «главой и начальствомъ» города, вышедшимъ изъ среды торгово-промышленнаго населенія, но состоящимъ на службѣ государственной.

Притомъ, самый характеръ государственныхъ обязанностей Магистратовъ по преимуществу финансовый; въ этомъ отношеніи Магистраты мало ушли впередъ въ сравненіи съ Земскими Избами; какъ и эти послѣднія, Магистраты являются почти исключительно учрежденіями судебными (съ этой стороны мы не будемъ о нихъ говорить) и административно-финансовыми. На нихъ возложена обязанность наблюденія какъ за раскладкою всякаго рода государственныхъ сборовъ и пошлинъ, такъ и за сборомъ ихъ [1]); они должны были наблюдать и за правильнымъ отбытіемъ горожанами нѣкоторыхъ видовъ государственныхъ натуральныхъ повинностей [2]). Кромѣ этого рода обязанностей, болѣе или менѣе касающихся городскаго населенія непосредственно, на Магистраты, какъ и прежде на выборныхъ отъ торгово-промышленнаго сословія, возлагалась обязанность производить сборы, не имѣвшіе никакого прямаго отношенія къ городскому

---

[1]) „Понеже Магистратъ, яко глава и начальство есть всему гражданству, то онаго должность состоитъ въ томъ, еже судити гражданъ, содержати въ своемъ смотрѣніи полицію, положенные съ нихъ доходы, собирать". Регл. Гл. Маг. П. С. З. № 3708, гл. XIV. Раскладка и переокладка „подушныхъ, податей и повинностей", „черезъ старостъ и старшинъ"—на нихъ же. Инстр. Гор. Магистр. 1724 г. П. С. З. № 4624, п. 18 и 19; также сборъ окладныхъ и неокладныхъ податей. *Ibid.* п. 20–21; 24—25. См. также Резол. на магистр. докладные пункты, 1723 г. сент. 27. П. С. З. № 4312: въ Москвѣ, „въ интересныхъ сборахъ „въ Ратушѣ быть Бурмистрамъ".

[2]) Распредѣленіе постойной повинности въ городахъ—на магистратахъ, которые избирали для этого особыхъ квартирмистровъ П. С. З. № 3708, гл. XIII и Инстр. Маг. П. С. З. 4624.

населенію — сборы такъ сказать общесословные, обще-государственные, какъ напр., таможенные и кабацкіе; хотя надо замѣтить, что этого рода службъ на Магистраты возложено нѣсколько меньше сравнительно съ тѣмъ, что было возложено на Земскія Избы [1]). Освобожденіе отъ этихъ сборовъ началось съ 1718 г., когда къ таможеннымъ и кабацкимъ сборамъ были приставлены отставные солдаты; теперь изъ купецкихъ и посадскихъ людей къ этого рода сборамъ берутъ лишь въ томъ случаѣ, когда не достаетъ отставныхъ солдатъ и офицеровъ [2]); да въ качествѣ наказанія за упорство въ старинѣ, въ команду этимъ отставнымъ воинамъ отдавались цѣловальниками, раскольники и «бородачи» [3]). Собирая подати и повинности, раскладывая ихъ, Магистраты обязаны были сами заботиться и о «полнотѣ» посада,— такъ какъ отъ этого зависѣла равномѣрность раскладки—возвращая на нихъ бѣглыхъ [4]), записывая въ сотни и слободы крестьянъ, содержащихъ купеческіе промыслы [5]) а также имѣющихъ на посадѣ лавки и домы [6]).

Кромѣ судебныхъ и финансовыхъ обязанностей на Магистраты имѣлось въ виду возложить и наблюденіе за внутреннимъ порядкомъ, благоустройствомъ въ городѣ. Я говорю—имѣлось въ виду—потому, что на самомъ дѣлѣ оно не было возложено по очень простой причинѣ: городская полиція внѣшняго благочинія города, какъ увидимъ дальше, возложена была на особыя спеціальныя учрежденія и должности; тоже, что въ полицейскомъ правѣ принято на-

---

[1]) Впрочемъ, и на магистраты была возложена, напр., такого рода обязанность, какъ продажа съ публичнаго торга „отписныхъ за вины пожитковъ“ по опредѣленію Коллегій и Канцелярій. П. С. З. № 4358.

[2]) П. С. З. № 4620.

[3]) П. С. З. № 3966. Этотъ фактъ рельефно характеризуетъ какъ самыя обязанности, такъ и отношенія къ нимъ общества. Само правительство считаетъ ихъ наказаніемъ. Въ этомъ же указѣ о цѣнщиковъ товаровъ въ Коллегіяхъ и Канцеляріяхъ велѣно брать изъ магистратовъ же „изъ добрыхъ людей“, но уже съ вознагражденіемъ.

[4]) Инстр. Маг. П. С. З. № 4624.

[5]) П. С. З. № 4312.

[6]) *Ibid.* и № 4373. Только дворцовые крестьяне не могли быть записаны, и высылались въ волости. П. С. З. № 4398. Крестьяне могли, однако, „вольно“ записываться въ посады лишь при условіи платежа какъ 8-ми гривеннаго подушнаго, такъ и податей помѣщику. П. С. З. №№ 4312 и 4337.

зывать полиціей благосостояніе, осталось на бумагѣ, какъ pia desideria. Словомъ, въ этой сторонѣ городскаго устройства и управленія Петру Великому пришлось наименѣе всего слѣдовать западно-европейскимъ образцамъ. Въ европейскихъ городахъ эта-то именно сторона общественнаго управленія—внутренняго благоустройства, городскаго хозяйства и являлась наиболѣе развитою стороною городскаго самоуправленія, которое въ ней проявлялось наиболѣе дѣятельно, какъ въ эпоху среднихъ вѣковъ, когда городъ имѣлъ значеніе государства, такъ и въ новое время, когда онъ потерялъ это значеніе. Иначе и быть не могло: въ отношеніи къ собственному хозяйству, къ своимъ потребностямъ, нуждамъ и выражается та или иная степень самоуправленія какъ отдѣльнаго лица, такъ и цѣлаго общества; разъ оно завѣдуетъ собственнымъ хозяйствомъ — значитъ оно завѣдуетъ и средствами, необходимыми на удовлетвореніе своихъ потребностей. Западно-европейская городская жизнь съ постепеннымъ развитіемъ благосостоянія извѣстныхъ слоевъ городскаго населенія развивала все больше и больше общественныя потребности и нужды, быстрое развитіе которыхъ, въ свою очередь, требовало все большихъ и большихъ средствъ: городское хозяйство все усложнялось, все выработывалось. Мы видѣли, что по мнѣнію авторитетовъ, по этому вопросу администрація города послужила образцомъ государственной администраціи [1]) Что представляетъ въ этомъ отношеніи нашъ городъ?

---

[1]) Какъ развита была эта сторона общественной жизни въ зап. евр. городахъ, видно уже изъ того вниманія, которое обращено на нее такими изслѣдователями какъ *Hüllmann* и *Маурерѣ*, посвятившими ей очень солидную часть своихъ сочиненій. Маурерѣ пытается изложить эту часть своего труда въ томъ естественномъ порядкѣ, въ какомъ городское хозяйство развивалось исторически. Изъ его изложенія становится яснымъ постепенное развитіе этой стороны городскаго управленія. Здѣсь и ремесленная, и торговая, и строительная полиція; призрѣніе бѣдныхъ, вдовъ и сиротъ, мѣры къ развитію образованія, искусствъ, даже наукъ; все это является какъ необходимое удовлетвореніе сознанныхъ городскимъ населеніемъ потребностей; общественныя удовольствія и развлеченія вызываютъ общественныя мѣры. Такое явленіе, какъ mulieres communes (gemeine offenbare Weiber) тоже не ускользаетъ отъ вниманія общественныхъ городскихъ властей и вызвало рядъ разнообразныхъ мѣръ съ ихъ стороны. *Maurer.* III, 4—123. Каждое изъ общественно-политическихъ

Дальше я нѣсколько дольше остановлюсь на данномъ вопросѣ, здѣсь же достаточно будетъ замѣтить, что общественной жизни въ настоящемъ смыслѣ этого слова въ нашихъ городахъ не существовало до самаго конца XVIII ст.; не существовало потому, что не существовало самаго общества въ смыслѣ сознательно-активнаго элемента общественно-политической жизни. Иниціатива дѣятельности по внутреннему благоустройству города, какъ и во всѣхъ другихъ административныхъ вопросахъ, лежала на обязанности правительства, которое и пользовалось ею, на сколько само сознавало ее и находило это нужнымъ. Поэтому полиція, въ обширномъ смыслѣ этого слова, съ самаго начала отдана въ нашихъ городахъ въ руки правительственныхъ органовъ, которыя общественными, выборными пользовались лишь какъ исполнителями, въ нисшихъ должностяхъ. Петръ велъ дѣло въ этомъ же направленіи; но увлеченный при копированіи Магистратовъ ихъ западно-европейскимъ образцомъ, онъ рѣшилъ искуственно создать потребности въ средѣ городскаго общества и въ виду этихъ, имѣющихъ современемъ развиться потребностей, посвятилъ часть Регламента Главному Магистрату полиціи; онъ забываетъ, что уже существуютъ спеціальные полицейскіе органы. Повидимому законодатель впадаетъ въ противорѣчіе самъ съ собою, но это лишь повидимому, на самомъ же дѣлѣ, на Магистраты возлагается въ этомъ отношеніи нѣчто такое, что не противорѣчитъ дѣятельности спеціальныхъ политическихъ органовъ — полицеймейстеровъ и оберъ-полиціймейстеровъ—и что совершенно не соотвѣтствуетъ западно-европейскому «образцу», а потому нисколько не противорѣчитъ духу всѣхъ административныхъ реформъ Петра Великаго.

Петръ рекомендуетъ, пожалуй, требуетъ отъ горожанъ того, что на Западѣ явилось совершенно естественно. Онъ нашелъ, что «полиція добрые порядки рождаетъ, всѣмъ безопасность подаетъ, непорядочное и непотребное житіе отгоняетъ, предостерегаетъ болѣзни, призираетъ нищихъ и увѣчныхъ, воспитываетъ юныхъ; что она—вкратцѣ — душа гражданства и всѣхъ добрыхъ порядковъ и

явленій городской жизни, требовало-ли оно поощренія или противодѣйствія, сейчасъ же обращало на себя вниманіе самого общества и его органовъ.

фундаментальный подпоръ человѣческой удобности и безопасности» [1]); и стремится во чтобы-то ни стало учредить эту полицію; фундаментальный подпоръ общественной жизни; но для этого мало было однихъ спеціальныхъ учрежденій и государственныхъ средствъ: нужно призвать къ дѣлу само общество, заставить его послужить дѣлу кошелькомъ и личнымъ трудомъ, главнымъ образомъ первымъ; необходимо завести, доселѣ несуществующія, хотя «малыя», школы, сиротскіе и смирительные домы, госпитали [2]); построить Ратуши, «не далеко отъ нихъ биржи» [3]) и все это «земскимъ иждивеніемъ», «городскимъ тщаніемъ», «понеже въ другихъ государствахъ такія учрежденія не только въ большихъ, но и въ малыхъ городахъ обрѣтаются и имѣютъ первое свое начало отъ фундаціи земскаго начальства и подаяніе людей», [4]). Вотъ на какую сторону дѣла обратилъ вниманіе законодатель «въ другихъ государствахъ». Общество не было еще на столько развито, чтобы сознать необходимость этихъ потребностей, которыя вовсе и не являлись для него таковыми; понятно, что оно не можетъ для введенія всего этого сдѣлать что либо, кромѣ денежныхъ пожертвованій; отсюда, понятно что его нужно только заставить сдѣлать эти пожертвованія, устроить всѣ эти учрежденія своимъ «иждивеніемъ и тщаніемъ» потомъ управлять ими по собственному усмотрѣнію, совершенно независимо отъ общества, ихъ устроившаго; потому что допустить активное вмѣшательство общинъ въ содержаніе и управленіе всѣми этими учрежденіями значило бы допустить въ значительной степени автономію городскихъ сословныхъ общинъ, допустить болѣе или менѣе свободное распоряженіе этихъ общинъ капиталами, допустить существованіе самыхъ общественныхъ капиталовъ, вообще общественную собственность, допустить возможность составлять эти капиталы; однимъ словомъ, это значило бы обратить городъ въ юридическое лицо, облеченное опредѣленными активными правами, что шло бы въ разрѣзъ со всѣми административными мѣрами царя. Дѣйствительно, мы не имѣемъ ни одного указа въ полномъ собраніи законовъ, изъ котораго было бы

[1]) Регл. Глав. Маг. П. С. З. № 3708. гл. X.
[2]) *Ibid.* гл. XX, XXI.
[3]) *Ibid.* гл. XVII и XXII.
[4]) *Ibid.* гл. XX.

видно, что «фундаментальный подпоръ человѣческой удобности и безопасности» имѣлъ какое нибудь отношеніе къ городскому обществу, кромѣ того, что требовалъ отъ него «иждивенія». На Магистраты возлагались и заботы о безопасности города «отъ пожарнаго случая», для чего предписывалось «имѣть довольное число надлежащихъ инструментовъ», [1]) которые, по всей вѣроятности, переходили въ вѣдѣніе спеціальной полицейской власти, независимой отъ Магистрата и требовали отъ послѣдняго лишь «тщанія» по ихъ содержанію. Самостоятельной дѣятельности Магистратовъ, совмѣстно, впрочемъ, съ полицейскими властями, предоставлялось «пристраивать гулякъ и нищихъ... дабы весьма не шатались и праздны не были» [2]).

Вотъ въ какомъ видѣ перенесено было на наши Магистраты то, что въ Западной Европѣ было результатомъ вѣковой общинной жизни, охватывавшей нѣкогда, какъ выражается Гирке, «всѣ стороны жизни всего человѣка». Совершенно понятно, что въ Зап. Европѣ на этотъ результатъ своихъ силъ, своего труда городъ, ставъ лицомъ къ лицу съ абсолютной властью, смотрѣлъ какъ на право, которое старался охранять отъ вторженія этой власти. У насъ все это не могло быть ничѣмъ инымъ, какъ только обязанностью, новымъ тягломъ, наложеннымъ совершенно неожиданно на плеча торгово-промышленнаго сословія, которое вовсе не сознавало потребности всѣхъ этихъ учрежденій и смотрѣло на нихъ какъ на тяжелую повинность, налагаемую государствомъ, которое само и вѣдало эту отрасль городскаго управленія, употребляя для этого, въ качествѣ простыхъ исполнительныхъ органовъ, выборныхъ отъ общества.

И такъ, обязанности Магистратовъ дѣйствительно сложны, тяжелы и многочисленны; а если принять во вниманіе послѣднюю категорію ихъ—полицейскія обязанности, да не забывать, что на нихъ же лежало и отправленіе сословнаго суда, то невольно является мысль—какимъ образомъ общество, несознавшее необходимости ни одной изъ возложенныхъ на него обязанностей, привлеченное къ

---

[1]) Инстр. Маг. П. С. З. № 4624 п. 13.

[2]) *Ibid.* п. 32. Регл. Глав. Маг. предписываетъ „непотребныхъ людей сажать въ смирительные домы“. П. С. З. № 3708. гл. XX.

исполненію ихъ правительствомъ, лишенное всякой энергіи, могло хотя сколько нибудь удовлетворительно исполнять ихъ? Оно и не исполняло ихъ всѣхъ; завести всѣ эти госпитали, смирительные домы, «малыя» (а царь требовалъ и большихъ) школы собственнымъ тщаніемъ стало бы силъ развѣ у Москвы съ Петербургомъ; понятно, что все это осталось на бумагѣ, какъ pia desideria энергическаго реформатора, не переходя за предѣлы болѣе или менѣе строгихъ указовъ и регламентовъ. Самая же полиція, въ смыслѣ полиціи безопасности, развивалась, какъ увидимъ, другимъ путемъ, путемъ выдѣленія спеціально полицейскихъ органовъ и учрежденій [1]). Благодаря этому, обязанности городовыхъ Магистратовъ оставались по преимуществу все-таки административно финансоваго характера.

Обратимся къ тѣмъ правамъ, которыя предоставлены были Магистратамъ; разсмотримъ тѣ предметы, которые подлежали, на основаніи этихъ правъ, свободному управленію Магистратовъ, въ которыхъ отражалась скромная доза автономіи, предоставленной имъ. До сихъ поръ мы видѣли Магистраты лишь въ качествѣ исполнительныхъ органовъ государственной власти, въ качествѣ учрежденій государственныхъ; обратимся къ нимъ, какъ къ учрежденіямъ земскимъ не только по составу, но по характеру дѣятельности.

Оставляя въ сторонѣ неподлежащее здѣсь разсмотрѣнію судебное значеніе Магистратовъ, мы встрѣтимся почти съ однимъ только, правомъ Магистратовъ, правомъ придающимъ имъ нѣкоторое подобіе органовъ общиннаго самоуправленія. Это единственное право—право раскладки податей и повинностей. Правомъ этимъ Магистраты пользовались черезъ старостъ и старшинъ «со всѣхъ граж-

[1]) Годъ спустя послѣ изданія регламента Гл. Магистрату, въ Москвѣ учреждена должность оберъ-полиціймейстера. Параллельно съ учрежденіемъ магистратовъ издается рядъ указовъ относительно полиціи Москвы и Петербурга. П. С. З. №№ 4017, 4047, 4103, 4130, 4275, 4522.—Эта политика Петра, совпадала съ политикой его современниковъ, монарховъ Германіи. Мауреръ говоритъ, что отъ автономіи нѣкоторыхъ городовъ осталась лишь тѣнь одна; въ столицахъ, напр., въ Берлинѣ, полиція вмѣстѣ съ магистратомъ вѣдалась особымъ королевскимъ чиновникомъ; въ 1742 г. учрежденъ королевскій Polizeidirectorium; въ Мюнхенѣ подобное учрежденіе появилось позже, лишь въ 1796 г.; въ остальныхъ городахъ полиція хотя и осталась въ вѣдѣніи магистратовъ, но всѣ распоряженія исходили отъ верховной власти. *Maurer.* IV, 273—274.

данъ согласіемъ», въ случаѣ же «усмотрѣнія», что нѣкоторые изъ горожанъ «пожитками пополнились и нѣкоторые умалились», Магистратъ, тѣмъ же путемъ, могъ произвести переокладку для установленія равномѣрности [1]). Это все, въ чемъ могло проявиться самоуправленіе городскаго народонаселенія, согласіе «всѣхъ гражданъ» котораго, какъ мы видимъ, требуется въ этомъ случаѣ закономъ. Эта оговорка въ высшей степени странная вещь. Во всей инструкціи нѣтъ ни одного слова, ее поясняющаго; мы не знаемъ, какимъ образомъ проявлялось это «согласіе гражданъ»; какое оно имѣло значеніе: было ли оно абсолютно необходимымъ условіемъ дѣйствительности дѣйствій и распоряженій раскладчиковъ и Магистратовъ или же голоса гражданъ имѣли лишь совѣщательное значеніе и могли быть не приняты во вниманіе? Судя по отсутствію такихъ опредѣленій, можно думать, что подъ согласіемъ всѣхъ гражданъ законодатель разумѣлъ здѣсь предварительное обсужденіе вопроса на сходахъ горожанъ (въ родѣ сельскихъ сходовъ крестьянъ), и не считалъ нужнымъ регулировать ихъ, какъ явленіе обычное, установившееся издавна путемъ естественно-историческимъ; но это предположеніе было бы сколько нибудь вѣроятнымъ лишь въ томъ случаѣ, еслибъ городское торгово-промышленное населеніе оставалось, по отношенію къ формальному дѣленію на группы, въ своемъ прежнемъ, исторически выработавшемся состояніи, распадаясь на сотни и слободы; но по плану преобразователя это дѣленіе должно было сойти со сцены, лишь только образуются Магистраты, которые должны были, какъ увидимъ впослѣдствіи, разбить городское населеніе на особыя группы, гильдіи и цехи, на совершенно новомъ, заимствованномъ изъ Европы, началѣ. А при такомъ новомъ дѣленіи населенія уже необходимо было бы точно опредѣлить «согласіе всѣхъ гражданъ»; составлялось ли оно изъ выраженія согласія каждою отдѣльною группою—гильдіей, цехомъ, являясь, такимъ образомъ, совокупностью, такъ сказать многихъ, отдѣльныхъ согласій, или же было единымъ согласіемъ, добытымъ путемъ совмѣстной подачи голосовъ всѣхъ гражданъ? Придавай законодатель этому постановленію дѣйствительное значеніе, онъ необходимо долженъ бы былъ

[1]) Инстр. Маг. П. С. З. № 4624, п. 18 и 19; Регл. Гл. Маг. гл. XIII: постой въ городахъ распредѣляютъ особые квартирмистры.

войти въ подробности дѣла, такъ какъ дѣйствительное согласіе горожанъ дѣйствительно измѣняло бы дѣло въ смыслѣ расширенія автономіи городскаго населенія. По отсутствію всякихъ подробностей можно заключить, что важнаго значенія этому вопросу не придавалось и самое выраженіе—«съ согласія всѣхъ гражданъ»—попало въ инструкцію Магистратамъ благодаря не совсѣмъ послѣдовательнымъ заимствованіямъ изъ «образца». Регламентъ Главному Магистрату дѣлаетъ эти заимствованія нѣсколько тщательнѣе и точнѣе. Въ немъ при опредѣленіи состава Магистратовъ говорится, что Магистратъ «для совѣта» долженъ приглашать «изъ первостатейныхъ людей и изъ среднихъ добрыхъ и умныхъ» [1]). Здѣсь вопросъ поставленъ совершенно ясно: во-первыхъ, Магистратъ обязывается приглашать гражданъ, т. е. созывать ихъ въ извѣстныхъ важныхъ случаяхъ, степень важности которыхъ предоставляется на полное усмотрѣніе его самого; благодаря чему самое призваніе этихъ гражданъ зависитъ совершенно отъ усмотрѣнія Магистрата; во-вторыхъ, граждане призываются «для совѣта» только, т. е. они пользуются лишь совѣщательнымъ, а не рѣшительнымъ голосомъ: отъ усмотрѣнія Магистрата зависитъ принять во вниманіе или нѣтъ полученный имъ совѣтъ; въ третьихъ, граждане призываются лишь изъ первостатейныхъ и среднихъ людей; причемъ степень «статейности», если можно такъ выразиться, зависитъ таки опять отъ собственнаго усмотрѣнія того же самаго Магистрата. Изъ этого опредѣленія ясно видно какую скромную роль играло общество въ управленіи городомъ посредствомъ Магистратовъ. Но и эта скромная доля участія общества дана ему видимо подъ вліяніемъ западно-европейскихъ «образцевъ».

Въ первое время образованія свободнаго управленія въ городахъ Германіи, городской Совѣтъ, являясь административнымъ органомъ совокупности городскихъ общинъ, очень рано сталъ пользоваться законодательнымъ правомъ, правомъ изданія всякаго рода постановленій, касающихся городскаго управленія; но онъ пользовался этимъ

[1]) П. С. З. № 3708, гл. VI. Въ Инстр. Маг. послѣднимъ предписывается все, касающееся „гражданской пользы“, обсуждать со старостами и старшинами. П. С. З. № 4624. Эти старосты и старшины пользовались, разумѣется, не большимъ значеніемъ, какъ и первостатейные и средніе люди регламента.

правомъ, понятно, лишь отъ имени городскихъ общинъ и съ ихъ согласія: всѣ болѣе или менѣе важныя постановленія его должны были идти на утвержденіе общинъ, со времени полученія котораго они и получали силу закона. Городскія общины являлись единственнымъ источникомъ власти какъ городскаго Совѣта, такъ и всѣхъ вообще высшихъ должностей по городскому управленію [1]), которыя были «поэтому ничѣмъ инымъ, какъ уполномоченными общинъ», по выраженію Маурера [2]). Органомъ выраженій мнѣній городскихъ общинъ были общинныя собранія (conventa civium), на которыя сходились всѣ правоспособные граждане. Съ постепеннымъ увеличеніемъ народонаселенія городовъ такія собранія дѣлались все менѣе и менѣе возможными; со времени побѣды цеховъ они окончательно сдѣлались невозможными; ихъ замѣнилъ такъ называемый Большой Совѣтъ, въ который избирались «старѣйшіе», «лучшіе», «мудрѣйшіе» граждане (seniores, meliores, sapientiores cives), представлявшіе собою всѣхъ гражданъ, совокупность которыхъ, такимъ образомъ, остается источникомъ власти городскаго Магистрата. Большой Совѣтъ собирался въ особенно важныхъ случахъ, каковы: изданіе новыхъ законовъ, установленіе новыхъ налоговъ и т. п. Несмотря, однако, на появленіе Большаго Совѣта, народныя, общинныя собранія, хотя и въ очень рѣдкихъ случаяхъ, имѣли мѣсто еще долгое время, нося, впрочемъ, исключительно характеръ, какъ выражается Мауреръ, «пустой формы». Съ постепенной потерей городами, въ теченіи XVI, XVII и XVIII ст., независимости, Большой Совѣтъ, потерпѣвъ рядъ разнообразныхъ превращеній, теряетъ всякое значеніе [3]) на практикѣ и только въ теоріи источникомъ высшей власти считалось бюргерство. Время исчезновенія его относится Маурером «къ несчастнымъ днямъ тридцатилѣтней войны» [4]). Петръ заимствовалъ, стало быть, свою формулу опредѣленія участія горожанъ въ городскомъ управленіи, въ періодъ полнаго упадка автономіи западно-европейскаго города; понятно, что эта формула не могла выдти особенно широкой.

Участіе общества въ раскладкѣ тѣхъ податей и повинностей,

---

[1]) *Maurer.* III, 164—166.

[2]) *Ibid.* 203.

[3]) Онъ или исчезъ постепенно, или былъ запрещенъ.

[4]) *Maurer.* III: 202—207, 211—235; IV: 271—272, 279.

которыя возлагаются на него государствомъ, есть самая низшая степень автономіи, если только признавать такое участіе автономіей. О самоуправленіи общества можно говорить лишь тогда, когда оно, сознавая свои потребности и интересы, можетъ удовлетворять имъ изъ своихъ средствъ, пользуясь для этого правомъ самообложенія налогами, правомъ самостоятельнаго расходованія собранныхъ суммъ. Никакого намека на это право Магистраты не получили. Законодатель не удовольствовался простымъ игнорированіемъ этого вопроса, чего, въ виду развитія общественно-политическаго сознанія тогдашняго общества, было бы совершенно достаточно; онъ счелъ за нужное категорически высказаться въ смыслѣ запрещенія всякой попытки со стороны горожанъ къ фактическому пріобрѣтенію подобнаго права. Одинъ изъ пунктовъ инструкціи Магистратамъ спеціально посвященъ этому вопросу; здѣсь прямо говорится, что безъ указовъ «никакого расположенія на гражданъ не раскладывать и не сбирать, подъ опасеніемъ взысканія штрафа по Его Императорскаго Величества Указу» [1]). Понятно само собою, что Магистраты, не пользуясь правомъ обложенія горожанъ налогами, не имѣли и права самостоятельнаго расходованія суммъ, такъ какъ самихъ суммъ не было: то, что они собирали, было не общественною, а государственною собственностью, распоряженіе которою было исключительнымъ правомъ правительства, пользовавшагося этимъ правомъ или непосредственно, на свои собственныя нужды, или чрезъ посредство Магистратовъ, если затраты производились на городское управленіе или хозяйство. Во всякомъ отдѣльномъ случаѣ такихъ расходованій городовымъ Магистратомъ государственныхъ суммъ, послѣдній производилъ ихъ не иначе, какъ по спеціальному указу [2]). Спеціальными указами обусловливалась вся дѣятельность городовыхъ Магистратовъ; все, что на нихъ возлагалось, возлагалось лишь какъ на простыхъ исполнительныхъ органовъ высшаго центральнаго учрежденія, Главнаго Магистрата. Ихъ роль была не больше какъ роль отдѣльныхъ колесъ въ цѣломъ административномъ механизмѣ; колесъ, приходящихъ въ дѣйствіе, лишь когда данъ толчокъ сверху, когда дѣй-

[1]) П. С. З. № 4624. п. 21.

[2]) *Ibid.* п. 23.

ствуетъ рычагъ, приводящій въ движеніе весь механизмъ. Обо всемъ, что выходитъ за предѣлы простой исполнительности, городовой Магистратъ долженъ былъ, прежде чѣмъ предпринять что либо, донести Главному Магистрату, откуда и ждать указа; все равно, касается ли дѣло «непорядочнаго расположенія» сборовъ [1]), идетъ ли рѣчь объ устройствѣ ярмарокъ и торговъ «въ пристойныхъ мѣстахъ» [2]), школъ или вообще о какого-либо рода улучшеніяхъ [3]). Получилъ Магистратъ требованіе изъ какого-либо высшаго государственнаго учрежденія или вообще отъ правительственнаго органа, онъ не можетъ отвѣчать на него ни въ положительномъ, ни въ отрицательномъ смыслѣ безъ сношенія съ тѣмъ же Главнымъ Магистратомъ [4]). Такимъ образомъ, недостаточность законодательныхъ опредѣленій предоставлено пополнять Главному Магистрату, который и является въ этомъ случаѣ какъ бы законодательнымъ учрежденіемъ. Являясь въ такой роли, онъ, разумѣется, долженъ былъ предварительно изучить нужды и потребности каждаго отдѣльнаго города; только при этомъ условіи онъ могъ надлежаще слѣдить за ходомъ всего магистратскаго механизма и направлять его дѣйствія. Онъ долженъ былъ знать всѣ дѣйствія опекаемаго имъ городоваго Магистрата до мельчайшихъ подробностей. Вотъ почему каждый Магистратъ долженъ былъ высылать въ Главный Магистратъ ежегодные отчеты о своихъ дѣйствіяхъ [5]) и представлять свои мнѣнія и соображенія о какого-либо рода улучшеніяхъ [6]); къ нему шли всѣ, выражаясь нынѣшнимъ языкомъ, «частныя» жалобы на дѣйствія Магистратовъ [7]). Только на основаніи наивозможно подробныхъ свѣденій какъ о состояніи общества даннаго города такъ и дѣйствіяхъ его Магистрата и можно было сколько-нибудь добросовѣстно исполнять

---

[1]) Регл. Гл. Маг. П. С. З. № 3708. гл. XV.

[2]) *Ibid.* XVII.

[3]) *Ibid.* XXI и XXII; см. также Инстр. Гор. Маг.: если городовой магистратъ „что къ пользѣ и приращенію гражданъ города усмотритъ — предлагаетъ Главному Магистрату“. П. С. З. № 4624.

[4]) Если Коллегіи нужны будутъ изъ купечества люди,—писать объ этомъ въ Главный Магистратъ, который и приказываетъ выбрать П С. З. № 3708, гл. VI.

[5]) Регл. Гл. Маг. П. С. З. № 3708, гл. XXII.

[6]) *Ibid.* См. тоже—Инстр. Маг. П. С. З. № 4624.

[7]) Регл. Гл. Маг. гл. XV.

возложенную на Главный Магистратъ обязанность «сочинять регулы и уставы» для городскихъ Магистратовъ, съуживать или расширять кругъ ихъ дѣйствій, дѣлать ту или иную перестановку въ частяхъ механизма. Поэтому, законодатель не ограничился тѣмъ только, что обязалъ городовые Магистраты присылать свѣдѣнія въ Петербургъ, онъ вмѣнилъ въ обязанность, какъ мы видѣли, губернаторамъ, вице-губернаторамъ и воеводамъ высылать въ тотъ же Главный Магистратъ всѣ свѣдѣнія относительно городовъ и ихъ населенія, начиная съ описанія мѣстоположенія и кончая составомъ населенія [1]). Петръ Великій не рѣшился, однако, предоставить Главному Магистрату дѣйствовать совершенно самостоятельно на основаніи всѣхъ данныхъ, собранныхъ изъ такихъ различныхъ источниковъ; онъ зналъ, что не слишкомъ разборчиво составленныя «регулы», имѣющія цѣлью улучшеніе городскаго управленія, могутъ, наоборотъ, дать въ результатѣ «противныя и вредительныя дѣйства»; могутъ привести «городъ и гражданство въ тщетные убытки и раззореніе», и тѣмъ нанести вредъ государству. Къ какому же средству обращается царь для избѣжанія такихъ вредныхъ результатовъ преобразованій?

Это средство слѣдовало искать или въ самомъ обществѣ, которому грозили «тщетные убытки и раззореніе», или въ учрежденіяхъ, имѣющихъ своимъ назначеніемъ блюсти интересы государства, которому регулы и уставы рисковали нанести вредъ, или наконецъ, обратиться къ обѣимъ, имѣющимъ пострадать сторонамъ, если бы законодатель хотѣлъ сохранить одинаково интересы ихъ обѣихъ. Боязнь вреда государству подѣйствовала на него сильнѣе: интересы общества были забыты, и въ учрежденіи надзора надъ Главнымъ Магистратомъ и содѣйствія ему интересы государства играли исключительную роль. Совѣтуя Главному Магистрату въ томъ случаѣ, когда онъ найдетъ, что нѣкоторымъ «уставамъ и регуламъ въ городѣ быть не прилично» и вздумаетъ сдѣлать измѣненія, «осторожнымъ быть», царь предписываетъ ему, кромѣ того «совѣтовать съ коллегіями» [2]), т. е. учрежденіями государственными;

---

[1]) См. прилож. къ Регл. Гл. Маг—ту „формуляръ, по которому городъ съ надлежащими обстоятельствами описанъ быть имѣетъ".

[2]) Регл. Гл. Маг. гл. VIII.

совѣщаніе съ первостатейными гражданами, рекомендованное городовымъ магистратамъ, въ этомъ случаѣ забывается: интересы гражданъ отступаютъ передъ интересами государства.

Надзоръ верховной власти въ государствѣ за его политическими учрежденіями—явленіе совершенно понятное, явленіе, обусловливаемое интересами государства. По отношенію къ надзору этого рода всѣ политическія учрежденія въ государствѣ распадаются на двѣ, рѣзко отличающіяся другъ отъ друга, группы: во-первыхъ, группу учрежденій, цѣлью существованія которыхъ являются интересы общественные, частные, по отношенію къ государству, и во-вторыхъ—группу учрежденій государственныхъ, административныхъ въ общегосударственномъ смыслѣ, raison d'être которыхъ—цѣли и интересы государственныя, о б щ і е, по отношенію къ ч а с т н ы м ъ интересамъ отдѣльныхъ обществъ. Надзоръ верховной государственной власти за учрежденіями втораго рода, правительственными учрежденіями, есть ничто иное, какъ надзоръ, если можно употребить это сравненіе, начальства надъ его подчиненными, надзоръ власти надъ ея органами, в ы с ш а г о начала надъ дѣйствіями н и с ш а г о. Сущность надзора надъ учрежденіями втораго рода совершенно иного характера. Это не есть надзоръ представителя в л а с т и надъ подчиненными органами. Это в з а и м н о е охраненіе двухъ различныхъ началъ—государственнаго и общественнаго, земскаго, отъ взаимнаго нарушенія, вторженія одного въ сферу другаго. Въ первомъ случаѣ нѣтъ, въ случаѣ уклоненія нисшихъ органовъ съ надлежащаго пути, с т о л к н о в е н і я двухъ сферъ, интересовъ; это просто упущеніе или нарушеніе предписаннаго, во второмъ,—налицо именно столкновеніе двухъ различныхъ интересовъ, сфера которыхъ предполагается точно разграниченной положительнымъ закономъ. Здѣсь не можетъ быть рѣчи о предписаніи или наказаніи; столкновеніе можетъ быть разрѣшено лишь, такъ сказать, третейскимъ судомъ или законодательнымъ порядкомъ. Будь Главный Магистратъ учрежденіемъ не государственнымъ, а общественнымъ, т. е. представителемъ и охранителемъ частныхъ интересовъ общества, а не общихъ—государства, надзоръ за его дѣйствіями со стороны высшаго государственнаго учрежденія былъ бы надзоромъ в т о р а г о рода, т. е. надзоромъ за тѣмъ, чтобы Магистратъ не перешелъ за предѣлы его интересовъ и не вторгся

въ область интересовъ государственныхъ. На самомъ же дѣлѣ мы видимъ въ отношеніяхъ Главнаго Магистрата къ Сенату, не отношенія учрежденій, олицетворяющихъ различныя начала, а только отношенія высшаго органа правительства къ нисшему правительственному же органу, того же исключительно государственнаго характера. Надзоръ Правительствующаго Сената надъ Главнымъ Магистратомъ былъ совершенно однороденъ съ надзоромъ его надъ остальными всякаго рода государственными учрежденіями. Сюда присылались изъ городовыхъ Магистратовъ копіи со всѣхъ указовъ, издаваемыхъ Главнымъ Магистратомъ [1]), сюда шли «на аппробацію» всѣ «регулы и уставы», составляемые Главнымъ Магистратомъ въ руководство Городовымъ [2]). Такимъ образомъ, какъ законодательное учрежденіе относительно торгово-промышленнаго населенія, Главный Магистратъ являлся не болѣе, какъ особой законодательной инстанціей, въ которой будущій законъ достигалъ опредѣленной стадіи развитія. Въ качествѣ такого-то учрежденія Главный Магистратъ и долженъ былъ съ коллегіями совѣтовать [3]), которыя въ этомъ случаѣ, вѣроятно, являлись лишь съ совѣщательнымъ голосомъ. Какъ административное учрежденіе Главный Магистратъ подлежалъ прокурорскому надзору, наравнѣ съ коллегіями [4]).

ГЛАВА IV.

Отношенія городовыхъ учрежденій къ другимъ мѣстнымъ и центральнымъ правительственнымъ органамъ и другъ къ другу.

Такова организація магистратскаго управленія, введеннаго Петромъ Великимъ «по образцу» западно-европейскаго, именно германскаго, городоваго устройства. Создавъ, такимъ образомъ, для

---

[1]) *Инстр. Маг.* п. 22. П. С. З. № 4624.

[2]) *Регл. Гл. Маг.* П. С. З. № 3708, гл. X: Если Гл. Маг. „по установленію полиціи новые уставы сочинитъ, то они идутъ на аппробацію въ Сенатъ. Тоже гл. VIII.

[3]) *Ibid.* гл. VIII.

[4]) П. С. З. № 4170: здѣсь упоминается прокуроръ „въ Магистратѣ“ который въ одномъ классѣ „съ фискаломъ Коллегіи“.

управленія храминой торгово-промышленнаго населенія совершенно самостоятельный административный механизмъ, стоящій въ непосредственныхъ, прямыхъ отношеніяхъ къ верховной власти или лучше, учрежденію, которое «установлено вмѣсто присутствія его царскаго Величества, собственной персоны»—Сенату законодатель долженъ былъ озаботиться о томъ, чтобъ прочно установить новый механизмъ по отношенію къ другимъ частямъ государственнаго механизма.

Какъ учрежденіямъ, такъ и отдѣльнымъ должностнымъ лицамъ городоваго устройства, нужно было гарантировать свободу и независимость его дѣйствій въ сферѣ ему предоставленной закономъ отъ вторженій другихъ правительственныхъ органовъ. Необходимо было устранить вообще возможность всякаго рода зацѣпокъ между колесами отдѣльныхъ механизмовъ, точно опредѣлить отношенія городовыхъ Магистратовъ къ областнымъ властямъ—губернаторамъ и воеводамъ, и центральнымъ учрежденіямъ— коллегіямъ.

Въ четырнадцатой главѣ регламента Главному Магистрату объ отношеніяхъ городовыхъ Магистратовъ къ воеводамъ и губернаторамъ слово въ слово говорится слѣдующее: «Понеже Магистратъ яко глава и начальство есть всему гражданству .... того ради они губернаторамъ и воеводамъ не должны подчинены быть въ томъ, что до градскаго суда и экономіи касается». Кажется законъ выражается достаточно ясно: губернаторы и воеводы не распространяютъ своей власти на Магистраты во всемъ, касающемся городскаго суда и управленія, т. е. послѣдніе поставлены въ совершенно независимое положеніе отъ первыхъ. Немногіе писатели, писавшіе по данному вопросу и приходили именно къ этому заключенію, принимая во вниманіе одно только это мѣсто регламента [1]). Но мнѣ кажется, строить выводы о независимости Магистратовъ, на основаніи одного этого мѣста—ошибочно. Я не говорю о фактической сторонѣ даннаго вопроса—о ней рѣчь впереди; но и юридическая сторона его не исчерпывается лишь однимъ этимъ мѣстомъ.

Этотъ вопросъ, вопросъ взаимныхъ отношеній отдѣльныхъ частей

---

[1]) *Плошинскій* — городск. или сред. сост. рус. народа — называетъ такое отношеніе Магистратовъ къ другимъ государственнымъ учрежденіямъ ихъ правомъ или преимуществомъ 187. *Муллова*: Историч. обозр. правител. мѣръ по устр. городск. обществ. управленія. 59.

государственно-административной машины и вообще въ административной практикѣ—одинъ изъ самыхъ трудныхъ и въ наше время, въ періодъ же всеобщей реорганизаціи государственнаго строя Петромъ Великимъ этотъ вопросъ, можно сказать, находился въ хаотическомъ состояніи: царь, преобразовывая отдѣльную отрасль администраціи, какъ бы забывалъ всѣ остальныя, отсюда—невѣроятная путаница во взаимныхъ отношеніяхъ этихъ отдѣльныхъ отраслей; пускаясь въ возможно большія подробности каждой отдѣльной части, законодатель упускалъ изъ виду цѣлое или ограничивался общими замѣчаніями, въ родѣ приведеннаго. Уже потомъ, по установленіи отдѣльныхъ частей механизма, наблюдая за ихъ ходомъ, путемъ чисто эмпирическимъ, законодатель приступалъ къ устраненію дисгармоніи, зацѣпокъ отдѣльныхъ колесъ, отдѣльныхъ механизмовъ другъ за друга, столкновеній, крушеній. Иначе и быть не могло. Гигантской энергіи реформатора, его проницательнаго взора недостаточно было, чтобы сразу охватить почти необъятный горизонтъ поля преобразованій. Частая ломка одного механизма за другимъ, перестановка колесъ въ каждомъ изъ нихъ было почти непзбѣжнымъ дѣломъ. Въ 1711 году царь учредилъ Сенатъ съ его всеобъемлющей дѣятельностью, въ качествѣ высшаго правительствующаго или «управительнаго» органа, какъ надзирающей за администраціей, во всей ее совокупности, власти, съ ролью компензатора, или механика-руководителя отдѣльныхъ частей не спѣвшейся администраціи [1]). Но извѣстно, что представлялъ Сенатъ по своему составу, въ особенности въ первое время своего существованія. Энергическій царь нашелъ въ немъ плоха́го помощника, [2]) и соглашенія отдѣльныхъ частей административной машины долго еще не существовало.

Прежде чѣмъ обратиться къ отношенію городовыхъ Магистратовъ къ мѣстнымъ и центральнымъ учрежденіямъ, разсмотримъ отношенія послѣднихъ къ Главному Магистрату.

Въ регламентѣ Гл. Магистрату встрѣчается постановленіе, что «губернаторы, вице-губернаторы и воеводы по посланнымъ изъ

---

[1]) О значеніи Сената см. соч. *Градовскаго* — Высшая администрація Россіи. XVIII ст. стр. 77—82.

[2]) *Ibid.* 116, 117. См. также *Соловьевъ*. Ист. Рос. XVI; стр. 174—186.

Главнаго Магистрата указамъ должны исполнять» [1]), затѣмъ они, какъ мы видѣли, обязывались высылать сюда всякаго рода свѣдѣнія о состояніи городовъ. Отсюда видно, что губернаторы и воеводы стояли по отношенію къ Главному Магистрату въ такомъ же точно положеніи, въ какомъ находились они и къ остальнымъ центральнымъ учрежденіямъ. Этими немногими постановленіями и исчерпывается весь матеріалъ, на основаніи котораго можно судить объ отношеніи Главнаго Магистрата къ органамъ мѣстной власти. Само собою понятно, что отношенія послѣднихъ къ городовымъ Магистратамъ, какъ подчиненнымъ органомъ Главнаго, должны были быть совершенно иными. По основному принципу магистратскихъ учрежденій эти отношенія должны бы быть отношеніями двухъ самостоятельныхъ, независимыхъ другъ отъ друга учрежденій, какъ это и высказано въ приведенной уже мною главѣ четырнадцатой регламента [2]), но на практикѣ этотъ принципъ не выдержанъ. Въ тринадцатой главѣ того же регламента губернаторамъ, воеводамъ и комендантамъ уже вмѣняется въ обязанность «чинить Магистратамъ всякое вспоможеніе» относительно размѣщенія въ городѣ постоя. Этимъ уже открываются представителямъ мѣстной власти поводы къ вмѣшательству въ дѣла Магистратовъ; но регламентъ въ своихъ противорѣчіяхъ идетъ далѣе: мы видѣли, что при образо-

---

[1]) *Рег. Гл. Маг.* гл. III; тоже самое подтверждено въ сенатскомъ указѣ отъ сентября того же 1721 года: „и на указы изъ Главнаго Магистрата отвѣчать безъ замедленія". П. С. З. № 3832. Здѣсь мы наталкиваемся на важное затрудненіе; въ противорѣчіе только что-приведенному положенію въ П. С. З. находится цѣлый рядъ указовъ, изъ которыхъ оказывается, что указы губернаторамъ можетъ посылать лишь Сенатъ. Проф. *Градовскій* и принимаетъ это послѣднее положеніе безъ всякихъ оговорокъ (Высшая админ. Россіи въ XVIII ст. стр. 8). Но какъ примирить это положеніе съ положеніемъ регламента и указа за № 3832? Кажется одинъ путь: Магистратъ посылалъ указы Губернаторамъ и воеводамъ чрезъ Сенатъ; въ томъ регламентѣ (гл. VI) находимъ выраженіе: „...о выборѣ указы изъ Гл. Магистрата губернаторамъ и воеводамъ, по которымъ указамъ изъ Сената имъ исполняти".

[2]) Регламентъ говоритъ, что магистраты не должны подчиняться во всемъ, что „градскаго суда и экономіи касается". Здѣсь подъ экономіей (домостроительствомъ) разумѣется все, что касается городскаго хозяйства. Относительно суда это опредѣленіе выдержано. *Дмитріевъ.* Ист. Суд. Инст. стр. 486 и 487. Регл. Гл. Маг. гл. IX.

ваніи Магистратовъ губернаторы играли очень важную роль; имъ поручено было созвать первостатейныхъ гражданъ и наблюдать за выборами; при наличности такого рода факта рѣчи о равенствѣ двухъ учрежденій быть не можетъ: Магистратъ играетъ болѣе или менѣе страдательную роль, становясь такъ или иначе въ отношенія болѣе или менѣе подчиненныя къ мѣстнымъ органамъ правительственной власти. Это нарушеніе основнаго принципа не имѣло бы особенно важнаго значенія, еслибъ регламентъ точно опредѣлилъ, что вліяніе губернаторовъ и воеводъ на выборы членовъ Магистрата ограничивается лишь временемъ образованія Магистратовъ, какъ совершенно новыхъ учрежденій: въ такомъ случаѣ при пожизненности членовъ, вмѣшательство губернаторовъ и воеводъ ограничилось бы этимъ единственнымъ случаемъ; но члены Магистрата выбывали, какимъ путемъ выбирались на мѣсто выбывшихъ новые члены Магистрата, созывались ли опять первостатейные граждане губернаторами и воеводами или это производилось какимъ нибудь инымъ способомъ—неизвѣстно: регламентъ молчитъ. Едва ли будетъ рискованнымъ заключеніе, что и въ этихъ случаяхъ губернаторы и воеводы пользовались тѣмъ же вліяніемъ; въ особенности если припомнить предписаніе начала 1719 года—«заботиться, чтобъ ратушскіе чины угодными и искусными персоны снабжены были». Этотъ наказъ изданъ былъ только за два года до изданія регламента, который не только не уничтожилъ прямо это постановленіе, но косвенно какъ будто подтвердилъ его. Всего черезъ полтора мѣсяца послѣ изданія регламента появляется указъ, предписывающій городовымъ Магистратамъ пересылать свои «сказки о посадскихъ людяхъ» въ Главный Магистратъ не прямо, а черезъ губернаторовъ и воеводъ [1]), которые, такимъ образомъ, нарушаютъ, по крайней мѣрѣ въ этомъ спеціальномъ случаѣ, непосредственную связь городовыхъ Магистратовъ съ Главнымъ и становятся посредствующимъ звеномъ, передаточной станціей между ними. Всѣ эти, трудно сказать чѣмъ мотивированныя, постановленія стоятъ въ полномъ противорѣчіи съ основнымъ положеніемъ

[1]) П. С. З. № 3747. Указъ этотъ изданъ вѣроятно въ дополненіе къ статьѣ Инстр. Магистратамъ, возлагающей на послѣднихъ обязанность: „собрать вѣдомости о дворовомъ числѣ и о душахъ“. П. С. З № 4624, п: 10.

четырнадцатой главы регламента о совершенной независимости городовыхъ Магистратовъ, и вносятъ значительную долю темноты и путаницы во взаимныя отношенія этихъ мѣстныхъ учрежденій; тѣмъ болѣе, что параллельно съ этими постановленіями имѣютъ силу другія, которыя какъ бы развиваютъ или поясняютъ это основное положеніе; такъ изъ формы, въ которой выражались внѣшнимъ образомъ взаимныя отношенія городовыхъ Магистратовъ, съ одной стороны, губернаторовъ и воеводъ съ другой, нельзя не вывести, что это были отношенія равнаго къ равному. Въ одномъ мѣстѣ инструкціи Магистратамъ говорится, что Главному Магистрату городовые шлютъ, какъ высшему надъ ними учрежденію—доношенія; въ подчиненные имъ приписанные города—указы, а въ прочія команды той провинціи—промеморіи. Здѣсь подъ прочими командами нужно разумѣть и губернаторовъ съ воеводами [1]), которые, слѣдовательно, не стоятъ въ этомъ отношеніи выше Магистратовъ.

Извѣстно, что параллельно съ устройствомъ городовыхъ Магистратовъ шло образованіе городской полиціи въ формѣ особыхъ отъ нихъ, спеціально полицейскихъ, учрежденій и органовъ. Въ Петербургѣ образовалась должность Генералъ-Полиціймейстера, въ Москвѣ Оберъ-Полиціймейстера, а въ остальныхъ городахъ предполагалось ввести должность Полиціймейстера. Отношенія городовыхъ Магистратовъ къ Полиціймейстерамъ, а Главнаго—къ Генералъ-Полиціймейстеру тѣмъ болѣе любопытны и важны, что поле дѣятельности и тѣхъ и другихъ—одно и тоже: полиція, какъ мы видѣли, возлагалась по регламенту и на Магистраты, столкновенія и очень частыя, были неизбѣжны; а между тѣмъ мы вовсе не встрѣчаемъ никакихъ опредѣленій взаимныхъ отношеній городовыхъ Магистратовъ и полицейскихъ должностей. Указъ 1718 г. Петербургскому Генералъ-Полиціймейстеру, наказъ 1722 года Московскому Оберъ-

[1]) Это заключеніе можно сдѣлать на основаніи указа Екатерины I (П. С. З. № 4811), въ которомъ она приказываетъ, чтобы губернаторы и воеводы писали къ Магистратамъ и наоборотъ, Магистраты къ нимъ промеморіи; далѣе императрица говоритъ: „воеводамъ... въ дѣла Магистрата отнюдь не вступать“. Эти слова съ одной стороны выясняютъ основную мысль Петра, съ другой указываютъ, что она не была проведена на дѣлѣ.

Полиціймейстеру и московской полицейской канцеляріи не содержатъ въ себѣ ни одного слова по этому вопросу [1]), а между тѣмъ въ этихъ же наказахъ встрѣчается постановленіе объ учрежденіи выборныхъ старостъ и десятскихъ въ качествѣ низшихъ полицейскихъ органовъ [2]), по ночамъ устанавливались караулы изъ уличныхъ жителей [3]); опредѣленіе отношеній этихъ выборныхъ къ Магистратамъ и полицейскимъ властямъ—вопросъ въ высшей степени важный, но о немъ нѣтъ и рѣчи.

Пробѣлъ этотъ, мнѣ кажется, можно объяснить лишь тѣмъ обстоятельствомъ, что, во-первыхъ, какъ уже было сказано, полицейскія обязанности, возложенныя на Магистраты тамъ, гдѣ были введены спеціальныя полицейскія должности, оставались только на бумагѣ; во-вторыхъ, сильно сомнительно, чтобы Петръ Великій успѣлъ ввести во всѣхъ городахъ должность Полиціймейстера, поэтому въ тѣхъ городахъ, гдѣ этой должности налицо не было, полиція оставалась въ вѣдѣніи городовыхъ Магистратовъ. Самые Магистраты, наконецъ, еще только вводились; Главный Магистратъ занятъ былъ составленіемъ уставовъ и регулъ; благодаря этому законодатель не имѣлъ возможности особенно часто наталкиваться на необходимость разъясненій и опредѣленій.

Обратимся къ вопросу объ отношеніяхъ Магистратовъ къ центральнымъ правительственнымъ учрежденіямъ—Коллегіямъ, изъ которыхъ вопросъ объ отношеніи ихъ къ Коммерцъ-Коллегіи—особенно интересенъ, такъ какъ, какъ мы видѣли, Коллегія эта должна была вѣдать городъ во многихъ отношеніяхъ, между прочимъ и въ полицейскомъ; столкновенія съ Главнымъ Магистратомъ были неизбѣжны.

Мы уже видѣли, что регламентъ рекомендуетъ Главному Магистрату при составленіи «регуловъ и уставовъ» для городовыхъ Магистратовъ «съ Коллегіями совѣтовать»; изъ этого неопредѣленнаго выраженія трудно что либо вывести кромѣ того, что Коллегіи во всякомъ случаѣ въ дѣлахъ Главнаго Магистрата, разрѣшающаго голоса не имѣли. Этимъ мѣстомъ и ограничивался законъ по дан-

---

[1]) П. С. З. №№ 3203, 4047, 4130.

[2]) *Ibid.*

[3]) *Соловьевъ.* Истр. Рос. XVIII. 184.

ному вопросу. Между тѣмъ, Главному Магистрату приходилось сталкиваться на одномъ пути съ Коммерцъ-и Мануфактуръ-Коллегіями; кромѣ обязанности «блюсти въ городахъ полицію» на Коммерцъ-Коллегію возлагается обязанность учреждать по городамъ гильдіи, поощрять купечество и распространять торговлю [1]), т. е. все то, что возложено было потомъ и на Главный Магистратъ. Какъ же опредѣляетъ регламентъ область дѣйствія каждаго изъ этихъ учрежденій? Очень просто и коротко, хотя и нельзя сказать, чтобы особенно точно и ясно: онъ говоритъ, что «Главный Магистратъ о купечествѣ и искусномъ рукодѣльѣ» долженъ заботиться о б щ е съ Коммерцъ-и Мануфактуръ-Коллегіями [2]); здѣсь въ словѣ «обще» вся суть дѣла; въ этой же главѣ, впрочемъ, разъясняется нѣсколько значеніе этого выраженія. Регламентъ говоритъ, что Главный Магистратъ долженъ н а б л ю д а т ь за точнымъ и с п о л н е н і е́ м ъ у с т а в о в ъ, издаваемыхъ которой либо изъ К о л л е г і й для всѣхъ городовъ или только нѣкоторыхъ изъ нихъ; а въ томъ случаѣ, если Магистратъ какимъ-либо образомъ усмотритъ, что состояніе опредѣленнаго города требуетъ какихъ либо измѣненій въ этихъ уставахъ или введенія какихъ-либо новыхъ учрежденій въ городѣ, онъ обязанъ объ этомъ письменно доносить той или другой Коллегіи [3]). Что можетъ быть запутаннѣе и неопредѣленнѣе этихъ разъясненій взаимныхъ отношеній Магистрата и Коллегій? Не значитъ же, въ самомъ дѣлѣ, заботиться о городахъ «сообща» съ Коллегіями—наблюдать за приложеніемъ выработанныхъ ими уставовъ въ этихъ городахъ и д о н о с и т ь о нарушеніи ихъ. Здѣсь уже нѣтъ рѣчи о с о в м ѣ с т н о м ъ дѣйствіи: Главный Магистратъ обрекается на роль безмолвнаго зрителя и докладчика, и это въ то время, какъ онъ согласно опредѣленію того же самаго регламента долженъ сочинять самъ уставы для городовъ и совѣтовать съ Коллегіями, въ томъ числѣ разумѣется и Коммерцъ-и Мануфактуръ-Коллегіями. Совѣтуясь съ Коллегіями, Главный Магистратъ стоитъ

---

[1]) *Регл. Ком. Колл.* П. С. З. № 3318. п. 19.

[2]) П. С. З. № 3708, гл. XI.

[3]) *Ibid.* Регл. выражается такъ: „въ принадлежащую Коллегію письменное о томъ учинить предложеніе“. п. 2. При обсужденіяхъ этихъ предложеній въ Коллегіи предписывается присутствовать отъ Гл. Магистрата „оберъ-президенту самому“.

съ ними на равной ногѣ; наблюдая же за приведеніемъ въ исполненіе ихъ уставовъ и донося о необходимости ихъ измѣненія, онъ становится въ извѣстной степени какъ бы зависимымъ отъ нихъ.

Обращаясь къ вопросу объ отношеніи городовыхъ Магистратовъ къ Коллегіямъ, прежде всего нельзя не замѣтить, что согласно общему плану магистратскаго устройства учрежденія эти не должны были ни въ какомъ случаѣ входить въ прямыя, непосредственныя отношенія съ Коллегіями: Главный Магистратъ долженъ былъ служить въ этихъ случаяхъ посредникомъ. Но на самомъ дѣлѣ начало это не было выдержано: деньги, собираемыя Магистратами въ сущности должны бы были изъ нихъ направляться въ Главный Магистратъ, который ужъ и долженъ бы былъ вѣдаться дальше; но на дѣлѣ это было не такъ; эти деньги Магистраты отсылали въ подлежащія Коллегіи по указу изъ Камеръ-Коллегіи [1]), а въ Главный Магистратъ посылались лишь рапорты объ отсылкѣ податей въ ту или другую Коллегію [2]). Главный Магистратъ, слѣдовательно, обходится Коллегіями. Мало того, городовые Магистраты должны были продавать съ аукціона «отписные за вины пожитки», присылаемые изъ Коллегій [3]). Изъ этого видно, что Магистраты не только сносились прямо съ Коллегіями, но даже получали отъ нихъ указы, какъ прямо говоритъ объ этомъ регламентъ по отношенію къ Камеръ-Коллегіи, которая этимъ способомъ указывала Магистратамъ мѣсто назначенія собранныхъ ими денегъ.

Вотъ то хаотическое состояніе, въ которомъ находились взаимныя отношенія Магистратовъ къ областнымъ и центральнымъ властямъ de jure; de facto эти отношенія, трудно сказать, усложнялись или, наоборотъ, упрощались; послѣднее, пожалуй, вѣрнѣе: эти отношенія окончательно соскакивали съ запутанной, ломаной юридической колеи и опредѣлялись патріархальнымъ способомъ: кто осилилъ; каждое отдѣльное учрежденіе твердо памятовало старое русское изрѣченіе: «до Бога высоко—до царя далеко». А Богъ и

---

[1]) *Регл. Гл. Маг.* П. С. З. № 3708, гл. XIV.

[2]) *Истр. Маг.* П. С. З. № 4624. п. 23.

[3]) П. С. З. № 4353: изъ продажной суммы 6% шли въ пользу Магистрата.

царь, не смотря на всю хитрую административную махинацію, придуманную послѣднимъ, только и являлись въ сущности представителями порядка и справедливости въ тѣ крутыя времена. Трудно придти къ какому-либо другому заключенію на основаніи тѣхъ фактовъ изъ данной области, которые имѣются у насъ подъ руками. Профессоръ Соловьевъ въ своей Исторіи Россіи слѣдующее говоритъ по поводу магистратскаго управленія городовъ: «исправленіе обязанностей самоуправленія (?) казалось лишнею тягостью, богатые тѣснили бѣдныхъ и заставляли ихъ жалѣть о воеводахъ, а между тѣмъ старинныя отношенія мужей къ мужикамъ, вслѣдствіе чего служилый человѣкъ презрительно относился къ промышленному человѣку.... давали себя безпрестанно чувствовать, причемъ самоуправленіе (?), данное промышленному сословію, усиливало нерасположеніе къ нему въ людяхъ, у которыхъ вырывали изъ рукъ богатую добычу» [1]). Далѣе почтенный историкъ приводитъ рядъ фактовъ въ подтвержденіе только-что приведенной мысли объ отношеніяхъ стараго боярскаго служилаго сословія, къ новому, городскому, торгово-промышленному. Примѣры поразительны; они рельефно, самыми яркими красками рисуютъ независимое (?) состояніе городовыхъ Магистратовъ. Члены Костромскаго магистрата или Ратуши доносили въ Главный Магистратъ, что бывшій Костромской воевода «самовольно отнявъ у нихъ Ратушу, построенную «изъ купецкихъ мірскихъ денегъ» [2]), которую занялъ и новый воевода и полковникъ Грибоѣдовъ; «за такимъ утѣсненіемъ», продолжаютъ костромичи, «взятъ былъ, вмѣсто податей, у оскудѣлаго посадскаго человѣка подъ Ратушу дворъ», но и этотъ дворъ понадобился въ 1722 году «подъ полковника» Татаринова и безъ дальнѣйшихъ разсужденій отнятъ; едва успѣлъ дворъ очиститься изъ подъ храбраго полковника, какъ его поспѣшилъ занять какой-то скромный ассесоръ Радиловъ, который и «стоитъ въ немъ безъ отводу самовольно». Ратушскіе «угодные и искусные чины» оказались въ нѣсколько странномъ положеніи: «дѣваться имъ съ дѣлами негдѣ»; пріютились представители самоуправленія «по нуждѣ»

---

[1]) *Соловьевъ*. Ист. Россіи. XVIII. 166.

[2]) Совершенно согласно предписанію XXII главы регламента.

гдѣ-то въ Николаевской пустынѣ, что на Бабайкахъ, въ монастырской кельѣ, «самой малой и утѣсненной», отчего «сборовъ сбирать негдѣ и въ дѣлахъ немалая остановка». Главный Магистратъ представляетъ (авторъ не говоритъ куда; вѣроятно въ Сенатъ) цѣлый списокъ купецкихъ людей, которые были захвачены разными вѣдомствами [1]) и, не смотря на промеморіи его, Главнаго Магистрата, не были присланы въ это вѣдомство ни сами, ни ихъ дѣла; нѣкоторые изъ нихъ умерли «въ жестокомъ заключеніи». А вотъ и еще факты. Понадобилось почему-то въ Зарайскъ послать одного бурмистра изъ Коломенскаго Магистрата; послѣдній получилъ предписаніе въ этомъ смыслѣ; но исполнить его Магистратъ затруднился по слѣдующимъ уважительнымъ причинамъ: въ самомъ Коломенскомъ магистратѣ «у отправленія многихъ дѣлъ» одинъ бурмистръ, другаго же бурмистра, Ушакова, генералъ Салтыковъ, проѣздомъ въ Нижній-Новгородъ, «билъ смертнымъ боемъ», и «оттого не только въ Зарайскъ, но и въ Коломенскій Магистратъ ходитъ съ великою нуждою временемъ». Съ другимъ бурмистромъ той же счастливой Коломны приключилось нѣчто, едва ли не худшее смертнаго боя: какой-то драгунскій оберъ-офицеръ Волковъ, состоявшій при персидскомъ послѣ, прогнѣвавшись за что-то на представителя мѣстной автономіи, велѣлъ представить его къ себѣ своимъ драгунамъ; бурмистръ Тихонъ Бочарниковъ предсталъ предъ ясныя очи гнѣвнаго оберъ-офицера и былъ поваленъ драгунами на землю, схваченъ за волосы и за ноги и битъ собственноручно Волковымъ тростью; вслѣдъ за этой операціей драгунамъ приказано было бить бурмистра «палками и топтунами (?), и ефесами, потомъ плетьми смертно...» Кажется, достаточно и этого для надлежащей характеристики фактически независимости и самостоятельности городовыхъ Магистратовъ, этихъ оригинальныхъ органовъ самоуправленія начала XVIII столѣтія. Авторъ, приводя еще нѣсколько однородныхъ фактовъ, заключаетъ свою цитату словами: «изъ Псковскаго Магистрата въ Главный, присланъ былъ длинный списокъ обидъ посадскимъ людямъ». Авторъ видимо устаетъ продолжать

[1]) А регламентъ озаботился, чтобы Коллегіи, въ случаѣ нужды въ купецкихъ людяхъ, писали объ этомъ въ Главный Магистратъ, а сами отнюдь бы не брали ихъ. Гл. VI.

только; матеріала же--непочатый уголъ [1]). Таково фактическое состояніе дѣла. Въ приведенныхъ Соловьевымъ примѣрахъ орудуютъ, такъ сказать, люди случайные: членамъ магистрата достается отъ какихъ-то проѣзжихъ генераловъ, оберъ-офицеровъ, даже просто «воинскихъ людей»; какъ же обращались съ ними люди постоянно сталкивавшіеся на одномъ поприщѣ — губернаторы, воеводы, коменданты? Образчикъ даютъ Стрѣшневъ съ Головинымъ и тѣ вѣдомства, которыя «захватили» купецкихъ людей по донесенію Главнаго Магистрата.

Остается еще одинъ, не лишенный интереса, вопросъ, это именно вопросъ о взаимныхъ отношеніяхъ городовыхъ магистратовъ другъ къ другу. Я уже говорилъ, что и въ магистратскомъ устройствѣ законодатель стремился провести мысль объ административныхъ часахъ; эта мысль достаточно проявилась въ подчиненіи городовыхъ Магистратовъ главному; эта же мысль проявляется и въ стремленіи его установить іерархію между самыми Магистратами; что стремленіе это у законодателя было, въ этомъ нѣтъ сомнѣнія; но къ сожалѣнію, до насъ дошло очень мало фактовъ, основываясь на которыхъ, можно было бы совершенно опредѣленно установить эту іерархію между отдѣльными городовыми Магистратами.

Мысль о подчиненіи одного города другому, какъ мы видѣли, была у Петра Великаго еще въ то время, когда онъ вводилъ Земскія Избы: уже и въ то время установлены были такъ-называемые приписные города, которые подобно воеводскимъ приписнымъ, не могли сноситься прямо съ Московской Ратушей, а лишь черезъ посредство Земскихъ Бурмистровъ главныхъ городовъ. Приписные города не исчезли и по введеніи Магистратовъ: мы имѣемъ очевидное доказательство этой мысли въ инструкціи городовымъ Магистратамъ, въ которой при опредѣленіи формальной стороны сношеній городовыхъ магистратовъ съ другими правительственными учрежденіями, между прочимъ сказано слѣдующее: «а въ приписные города городовые Магистраты посылаютъ указы» [2]). Это не единственное мѣсто, упоминающее о приписныхъ городахъ; изъ дру-

---

[1]) *Соловьевъ*. Ист. Россіи. XVIII. 166 — 167. Всѣ эти факты авторъ заимствуетъ изъ Магистратскихъ дѣлъ Арх. Мин. Юст. *Ibid.* пр. 89.

[2]) П. С. З. № 4624. п. 44.

гой статьи инструкціи видно, что къ Магистрату приписывалось обыкновенно по нѣсколько городовъ [1]). Такое упоминаніе о данномъ предметѣ вскользь, мимоходомъ, кажется, можно объяснить тѣмъ, что существованіе этихъ подчиненныхъ городовъ не требовало въ глазахъ царя новыхъ опредѣленій, какъ фактъ уже существующій болѣе двадцати лѣтъ и достаточно опредѣленный указомъ 1699 г. (о составленіи купеческихъ компаній, учрежденіи провинціи, приписаніи малыхъ городовъ къ большимъ). Что приписные города находились въ зависимомъ, подчиненномъ отношеніи къ главнымъ, это видно изъ содержанія самаго указа 1699 года, если только признать его непотерявшимъ фактическое значеніе; а лучше всего это слѣдуетъ изъ формы сношеній главныхъ городовъ съ приписными: посылать указы послѣднимъ первые могли лишь въ качествѣ учрежденій высшаго порядка, пользующихся властью надъ учрежденіями, въ которыя посылаются указы. Можетъ ли быть рѣчь при такихъ взаимныхъ отношеніяхъ городовъ другъ къ другу, только при наличности этого одного факта, рѣчь объ ихъ самоуправленіи, автономіи; прибавимъ къ этому еще то обстоятельство, что Главный Магистратъ, въ качествѣ учрежденія вѣдающаго всѣ города Россійской имперіи, не стѣснялся перетасовывать, такъ сказать, членскій составъ ихъ Магистратовъ: недостаетъ бурмистра въ одномъ городѣ — онъ не стѣсняется послать его туда изъ другаго города [2]), какъ прежде Московская Ратуша не стѣснялась избытокъ въ сборахъ одного города употреблять на покрытіе недоборовъ другаго (что, думать надо, допускается и при Магистратахъ, въ принципѣ это должно быть). И въ этомъ нѣтъ ничего страннаго: такія комбинаціи немыслимы были бы тамъ, гдѣ каждый городъ составляетъ цѣлое самобытное, выработавшееся въ особый организмъ исторически; тамъ, гдѣ эти организмы не потеряли своей независимости, лишившись ея въ пользу абсолютной государственной власти, тамъ гдѣ общественные интересы не поглощены государственными; въ Россіи же, при Петрѣ Великомъ—такое положеніе дѣлъ—естественный, совершенно логическій результатъ исторически сложившихся отношеній между обществомъ и государствомъ, интересами перваго и послѣдняго.

[1]) *Ibid.* п. 5; см. также п. 6 и 2[4].

[2]) *Соловьевъ*: Ист. Россіи. XVIII. 167.

ГЛАВА V.

Отношенія магистратовъ къ самому городу.

Въ какомъ отношеніи стояло магистратское управленіе къ городу вообще, каждый отдѣльный городовой Магистратъ или Ратуша къ тому городу, въ которомъ она состояла? Вопросъ, повидимому, странный, даже едва ли возможный въ виду точныхъ, опредѣленныхъ словъ регламента: «Магистратъ—яко начальство города», или «градское начальство [1]). Сомнѣнія нѣтъ, магистратъ—учрежденіе, управляющее городомъ, стоящее во главѣ города, представитель его; иначе словъ этихъ понимать, кажется, нельзя. Тѣмъ не менѣе вопросъ не только не излишній, но положительно необходимый. Въ томъ же регламентѣ мы встрѣчаемся съ опредѣленіемъ Магистрата «яко Главы всего гражданства [2]), къ которому по опредѣленію седьмой главы регламента ни шляхетство, ни духовенство съ церковными людьми, ни иностранцы — не относятся [3]). Отсюда оказывается, что городовой Магистратъ уже не есть «начальство» цѣлаго города, всего его населенія, а лишь его части. Какъ же примирить между собою эти два, непримиримыя по ихъ сущности, опредѣленія одного и того же учрежденія?

Рѣшая данный вопросъ, нужно имѣть въ виду два различныхъ источника, изъ которыхъ законодатель заимствовалъ, организуя магистратскія учрежденія, два, трудно примиримые факта, подъ вліяніемъ которыхъ онъ находился. Эти факты, регулировавшіе въ данномъ случаѣ организаторскія работы—слѣдующіе: фактъ историческаго развитія русской общественно-политической жизни и фактъ заимствованія изъ западно-европейскихъ учрежденій. Магистратскія учрежденія примиряютъ въ себѣ эти два факта, причемъ первый значительно преобладаетъ надъ послѣднимъ. Мы видѣли, что до самаго появленія мысли о Магистратахъ всѣ мѣры правительства относительно города состояли въ собираніи торгово-промыш-

---

[1]) П. С. З. № 3708, гл. VI.

[2]) *Ibid.* Гл. XIV.

[3]) *Ibid.* Гл. VII: „всѣ такіе люди между гражданствомъ не числятся".

леннаго класса его населенія и въ постепенной, независимой отъ этого собиранія, организаціи городской полиціи; такъ что съ одной стороны городъ дробился: изъ совокупности его населенія выдѣлялась большая часть послѣдняго въ особое цѣлое; съ другой—онъ объединялся путемъ установленія полицейскихъ учрежденій, общихъ для цѣлаго города, всего его населенія, словомъ, одинъ рядъ мѣръ стремился къ созданію сословнаго организма единаго цѣлаго для всего государства, другой, хотя и въ одномъ только опредѣленномъ отношеніи, имѣлъ въ конечномъ результатѣ образовать изъ города одно цѣлое, особый организмъ, организмъ исключительно административный, административную единицу. Бурмистерская Палата съ ея Земскими Избами ничего не внесла новаго. Приступая къ новой организаціи городскаго устройства, законодатель не могъ, въ силу историческаго хода вещей, отрѣшиться отъ общественнаго строя, установившагося вѣками, подъ вліяніемъ политики закрѣпощенія всѣхъ слоевъ населенія государственнымъ интересамъ, государственному тяглу. Онъ едва ли бы былъ въ состояніи отрѣшиться отъ этой политики даже въ томъ случаѣ, еслибъ сознавалъ необходимость измѣнить ее: государственныя нужды росли; онѣ заслоняли собою все другое; всѣ мѣры, всѣ средства, всѣ силы народа должны были дѣйствовать исключительно въ одномъ направленіи: создавать государство; силы торгово-промышленнаго населенія городовъ должны были быть направленными туда же. Магистратское устройство — средство организовать это сословіе въ видахъ этой цѣли. Цѣлью учрежденія Главнаго Магистрата законодатель прямо выставляетъ «чтобы разсыпанную сію храмину (торгово-промышленное населеніе) нами собралъ» [1]). Это выраженіе прямо указываетъ, что давняя задача, къ рѣшенію которой приступлено было еще въ XVII тѣхъ жестолѣтіи рѣшается и теперь, и притомъ рѣшается въ виду все цѣлей: «смотрѣть и доносить въ Сенатъ о тягости и неравномѣрности поборовъ и раззоренія градскихъ обывателей....» и заботиться о пользахъ государственныхъ [2]). Главный Магистратъ достигалъ этихъ цѣлей

[1]) Регл. Гл. Маг. П. С. З. № 3708, гл. II.
[2]) *Ibid.*

чрезъ городовые Магистраты, организація которыхъ и обусловливалась исключительно ими. Служа административнымъ средствомъ къ достиженію государственныхъ цѣлей, Магистраты были ничѣмъ инымъ, какъ повинностью торгово-промышленнаго населенія городовъ, почему въ составъ и должны были входить выборные лишь изъ этого сословія [1]); такимъ образомъ, цѣлью магистратскаго устройства обусловливался самый составъ Магистратовъ; ею же обусловливался какъ объемъ, такъ и характеръ обязанностей, возложенныхъ на эти учрежденія. Мы видѣли, что обязанности эти состояли почти исключительно въ сборѣ и раскладкѣ податей и повинностей, касающихся прямо или косвенно того же торгово-промышленнаго класса. Раскладка податей и повинностей касалась исключительно только торгово-промышленнаго населенія городовъ [2]). Сборы могли касаться и другихъ сословій, какъ объектовъ обложенія (напр., соляной, табачный, винный), но производились, какъ государственная повинность, исключительно, какъ мы видѣли, выборными отъ торгово-промышленнаго населенія. Однимъ словомъ, Магистратъ—учрежденіе чисто сословное, какъ по составу, такъ и по характеру обязанностей, на него возложенныхъ, т. е. учрежденіе, которое вѣдаетъ никакъ не цѣлый городъ, не есть по отношенію къ послѣднему «глава» или «начальство»; это — «глава» и «начальство» только части города, притомъ едва ли въ территоріальномъ смыслѣ, а скорѣе исключительно въ смыслѣ, если можно такъ выразиться, этнографическомъ: это—«глава» и «начальство» части, хотя и самой большей, городскаго населенія. Все содержаніе инструкціи, изданной въ 1724 году въ руководство городовымъ Магистратамъ, какъ нельзя лучше подтверждаетъ все только-что сказанное; она обращаетъ въ сословныя учрежденія даже различныя благотворительныя учрежденія, «земскимъ иждивеніемъ» построенныя, напр. бо-

---

[1]) *Ibid.* гл. VI: члены Магистратовъ избирались только изъ первостатейныхъ гражданъ отъ гостей, гостиныхъ сотенъ и гостиныхъ дѣтей. Это—до введенія новаго, западно-европейскаго дѣленія торгово-промышленнаго класса. Со времени введенія этого дѣленія выборы производились только изъ тѣхъ, которые „между гражданами числятся“, т. е. изъ тѣхъ же торговцевъ и ремесленниковъ. *Ibid.* Гл. VII и Инстр. Маг. П. С. З. № 4624. п. 16.

[2]) Инстр. Маг. П. С. З. № 4624. п. 18 и 19.

гадѣльни, куда «постороннихъ, кромѣ гражданъ для ущербленія отъ многолюдства въ пропитаніи—не принимать» [1]). Иначе и быть не могло: богадѣльни имѣлось въ виду построить, собственно говоря, не земскимъ, а сословнымъ иждивеніемъ торгово-промышленнаго населенія города.

Такими, исключительно сословными, а никакъ не городскими, въ смыслѣ учрежденій, представляющихъ собою цѣлый городъ, учрежденіями и должны были сложиться магистраты въ рукахъ законодателя согласно историческому ходу развитія русскаго общества и планамъ и цѣлямъ императора, еслибъ онъ послѣдовательно провелъ эти планы, не уклоняясь въ сторону, не увлекаясь плохо сознанными цѣлями, интересами совершенно инаго рода, еслибъ онъ не старался придерживаться въ своихъ преобразованіяхъ «образца иныхъ государствъ». Этому старанію и только ему одному обязаны Магистраты тѣмъ, что ихъ пожаловали въ чинъ «главы и начальства градскаго».

Мы видѣли, что въ городахъ Германіи въ эпоху наибольшаго развитія цеховъ, городской Магистратъ дѣйствительно былъ «главой и начальствомъ» города, такъ какъ вся власть, касающаяся цѣлаго города была въ его рукахъ; онъ былъ составляемъ изъ среды политически, не только преобладающаго, но прямо господствующаго класса: чтобы пользоваться политическими правами, необходимо было принадлежать къ составу того или инаго цеха; городское устройство этого времени было сословно-городскимъ устройствомъ: власть представителей извѣстнаго сословія была властью надъ всѣмъ городомъ какъ въ территоріальномъ отношеніи, такъ и по отношенію къ населенію. Въ XVII и XVIII столѣтіи городской магистратъ германскаго города измѣнилъ свой характеръ лишь по отношенію къ своему содержанію, къ объему правъ, который былъ въ это время сильно уменьшенъ; но по составу своему, по принадлежности къ извѣстному слою населенія онъ остался все тѣмъ же: его члены выходили все изъ того же, экономически господствующаго, торгово-промышленнаго слоя населенія; сильно урѣзанная общинная, мѣстная власть осталась все въ тѣхъ же рукахъ.

---

[1]) П. С. З. № 4624. п. 34.

Петръ Великій хотѣлъ это состояніе городскаго устройства Германіи перенести на русскую почву, забывъ, что для этого пришлось бы измѣнить весь общественно-политическій строй этой почвы; что для этого прежде всего нужно было создать сильное экономическими и умственными средствами торгово-промышленное населеніе, во-вторыхъ, уничтожить тяглую зависимость отъ государства его населенія, признать законнымъ существованіе другихъ интересовъ, помимо государственныхъ, интересовъ общественныхъ. Попытка оказалась вполнѣ неудавшейся; Городовой Магистратъ могъ «градскимъ начальствомъ» называться лишь на бумагѣ или въ томъ, чисто территоріальномъ смыслѣ, что онъ помѣщался въ городѣ. Въ какомъ другомъ отношеніи онъ могъ въ самомъ дѣлѣ, считаться «главою города»? Въ судебномъ отношеніи, т. е., какъ учрежденіе судебное, городовой Магистратъ былъ ничѣмъ инымъ какъ сословнымъ учрежденіемъ, учрежденіемъ, вѣдавшимъ гражданскимъ и уголовнымъ судомъ лишь регулярныхъ гражданъ; для остальнаго населенія города существовали особые суды [1]). Въ административно-финансовомъ отношеніи, по отношенію съ раскладкѣ и сбору податей и повинностей онъ носилъ тотъ же самый характеръ, какъ мы видѣли. Остается полиція — внутреннее хозяйство, благоустройство города; въ этомъ то послѣднемъ отношеніи законодатель и думалъ сдѣлать городовой Магистратъ «главою и начальствомъ» города. Весь вопросъ въ томъ, насколько эта мысль законодателя осуществилась на самомъ дѣлѣ. Я уже останавливался нѣсколько на вопросѣ о городской полиціи и говорилъ, что эта сторона городскаго управленія вовсе не находилась въ рукахъ городовыхъ Магистратовъ, что въ этомъ случаѣ Петръ Великій ограничился почти исключительно общими разсужденіями о значеніи и роли полиціи въ развитіи городовъ, передавъ ее на самомъ дѣлѣ въ руки спеціальныхъ, исключительно правительственныхъ учрежденій, какъ увидимъ въ главѣ о полиціи. Иначе и быть не могло. Сдѣлать Магистратъ при томъ его составѣ, какой опредѣляется регламентомъ и инструкціей, городскою властью, значило бы сдѣлать торгово-промышленное населеніе города господствующимъ, власть имѣющимъ надъ всѣми слоями остальнаго населенія т. е. и слу-

[1]) *Дмитріевъ:* Исторія суд. инстанцій 486—487. *Плошинской:* гор. или ср. сост. рус. нар. 189.

живаго; но гдѣ-жъ къ тому основаніе; почему служилые люди, духовенство должны были стать «подъ начальство» торгово-промышленнаго класса, ими презираемаго; гдѣ та сила, то значеніе этого класса, которыя могли бы служить основаніемъ его власти? Въ такомъ даже городѣ, какъ Москва, гдѣ посадское населеніе превосходило остальное по числу, господство послѣдняго, въ качествѣ городской власти, было бы непонятнымъ при тогдашнемъ общественно-политическомъ строѣ; что же сказать объ остальныхъ городахъ тогдашней Россіи? Каждое сословіе тянетъ свое тягло государству, причемъ «холопи» царя—бояре, служилое сословіе вообще, стояли на высшей ступени этой сословно-тяглой іерархіи; «холопи» промышленники и торговцы шли лишь за ними; какимъ же образомъ послѣдніе могли стать въ городѣ выше первыхъ? Оставалось сдѣлать одно изъ двухъ: или выселить служилое сословіе совершенно изъ городовъ или же образовать изъ нихъ «городъ въ городѣ» если можно такъ выразиться; возможно было лишь послѣднее.

Попытка Петра сдѣлать изъ торгово-промышленнаго населенія «начальство, главу города» совершенно не удалась, какъ попытка соединить несоединимое. Самый слабый намекъ на самоуправленіе, автономію города немыслимъ въ обществѣ закрѣпощенномъ, тягломъ государственномъ, въ обществѣ, каждая отдѣльная часть котораго крѣпка опредѣленной государственной службѣ, государственной обязанности. Самая мысль о главенствѣ одной такой части городскаго населенія надъ другой—результатъ не совсѣмъ разборчиваго заимствованія изъ «образцовъ», результатъ совершеннаго незнанія исторіи развитія этихъ образцовъ, полнаго непониманія ихъ. Петръ хотѣлъ возвести русскій городъ на степень развитія западно-европейскаго, онъ хотѣлъ создать богатое и развитое торгово-промышленное населеніе; но онъ думалъ при этомъ, что и то и другое можетъ быть достигнуто безъ уклоненій съ той дороги, которою шла до него общественно-политическая жизнь Россіи; онъ думалъ достигнуть желаемаго, не отрѣшаясь отъ вѣковой политики закрѣпощенія государству всѣхъ слоевъ его населенія. Законодатель былъ убѣжденъ, что достаточно его могучей энергіи, чтобы заимствованныя имъ формы заполнить содержаніемъ; ему казалось, что достаточно заимствовать изъ Европы вѣками сложившуюся

организацію городскаго общества, его дѣленіе на классы; раздѣлить на эти классы однообразное по своему составу тяглое русское торгово-промышленное населеніе, чтобы это населеніе обратилось въ развитое, разнообразное по-своему составу, общество. Внѣшнія формы городской административной машины неизбѣжно должны были повлечь за собою и внѣшнюю организацію перерабатываемаго этой машиной общества. Цеховая организація городскаго населенія Германіи перенесена въ Россію. Перенесена въ томъ ея состояніи, въ какомъ она находилась въ концѣ XVII и началѣ XVIII ст., т. е. въ томъ состояніи, въ которомъ она представляла собою уже явленіе отжившее, тормозившее дальнѣйшее развитіе общества, явленіе, вредъ котораго сознавали уже многіе умы того времени. Петръ результатъ, притомъ уже отживавшій свое время, принялъ за причину. Появляются цехи и гильдіи.

ОТДѢЛЪ ВТОРОЙ.

Цехи.

ГЛАВА I.

Взглядъ на цехи русскаго общества и правительства XVIII в.

Петръ Великій придавалъ огромное значеніе западно-европейскимъ цехамъ. Онъ былъ убѣжденъ, что благодаря имъ и только имъ однимъ западно-европейскій городъ, западно-европейская промышленность достигли того высокаго развитія, на какой они стояли въ періодъ побѣды цеховъ. Сознавая, что городская жизнь стоитъ въ тѣсной, неразрывной связи съ состояніемъ въ государствѣ торговли и промышленности, сознавая, что ни той ни другой въ Россіи почти не существуетъ, онъ стремится создать ихъ, создать путемъ введенія гильдій и цеховъ; за образованіе послѣднихъ онъ принимается съ лихорадочной дѣятельностью; онъ грозитъ каторжной работой оберъ-президенту Магистрата съ его помощникомъ за ихъ медленность въ возложенномъ на нихъ дѣлѣ составленія цехового устава. Взглядъ правительствъ его преемниковъ не измѣнился на значеніе

цеховъ для развитія ремеслъ. Казалось бы, достаточно было почти сорока-лѣтняго опыта съ этими учрежденіями, чтобъ измѣнить взглядъ на нихъ, убѣдиться въ ихъ полной несостоятельности къ распространенію и развитію ремеслъ на Руси. Обладай они дѣйствительно этими свойствами — промышленность должна была бы процвѣтать въ Россіи во второй половинѣ XVIII столѣтія, послѣ того какъ почти сорокъ лѣтъ существуютъ болѣе или менѣе заботливо поддерживаемые правительствомъ цехи съ ихъ многосложными «артикулами», къ поддержанію и развитію ремеслъ, послѣ того какъ цѣлую четверть столѣтія не малыя усилія полагалъ на развитіе промышленности такой реформаторъ какъ Петръ, притомъ, не однимъ только учрежденіемъ цеховъ. Однако, оказывается, промышленность во всѣхъ ея видахъ прогрессировала въ высшей степени туго, какъ объ этомъ свидѣтельствуетъ въ 1760 году самъ правительствующій Сенатъ. Оказывается, что «великое» число ремесленниковъ существуетъ «лишь для вредной государству роскоши»; ремесла же, удовлетворяющія самымъ первоначальнымъ и необходимымъ потребностямъ обыденной общественно-государственной жизни, находятся въ самомъ плачевномъ состояніи. Гдѣжъ причина этого состоянія ихъ? Въ недостаточно правильномъ устройствѣ цеховъ, въ недостаточно энергической поддержкѣ ихъ правительствомъ, отвѣчаетъ Сенатъ: «коль долго ни одинъ цехъ въ надлежащую силу и состояніе приведенъ не будетъ, но все въ нынѣшней ихъ разстройкѣ останется», до тѣхъ поръ, «всякое о томъ (о развитіи ремеслъ) прилагаемое стараніе было бы тщетно и великія иждивенія употреблялись бы напрасно;» понятно, что всѣ усилія правительства должны быть обращены, по мнѣнію Сената, на самую строгую, самую правильную организацію цеховъ и строгій надзоръ за-точнымъ примѣненіемъ къ жизни этой организаціи, такъ какъ по его мнѣнію могутъ произойти самые печальные результаты для ремесленной промышленности вслѣдствіе пренебреженія и «малыми кажущихся артикуловъ» [1]).

Не удивительно слышать подобнаго рода мнѣнія отъ правитель-

[1]) П. С. З. № 11158. При этомъ найдено небезполезнымъ вызвать ремесленниковъ изъ за границы; но Сенатъ не рѣшается издать указъ по этому предмету за крайнимъ недостаткомъ въ деньгахъ. *Соловьевъ*: Ист. Рос. XXIV. 352.

ствующаго Сената, не имѣвшаго понятія о такихъ вещахъ, какъ количество городовъ, куда онъ посылалъ воеводъ [1]). Но по меньшей мѣрѣ странно встрѣтить его на страницахъ знаменитаго Наказа, авторъ котораго былъ хорошо знакомъ не только съ просвѣтительной литературой и политикой конца XVIII ст. въ западно-европейскихъ государствахъ вообще, но и съ вопросомъ о значеніи цеховъ въ особенности, какъ въ литературѣ, такъ и въ политикѣ, какъ это видно изъ его собственныхъ словъ [2]). Екатерина II считаетъ безспорнымъ, что для заведенія мастерства цехи полезны, если только число работающихъ не опредѣлено; такъ какъ опредѣленіе этого числа «препятствуетъ, по ея мнѣнію, размноженію рукодѣлій» [3]). Такимъ образомъ, по мнѣнію императрицы ремесла могутъ быть «заведены» только посредствомъ введенія цеховыхъ учрежденій, т. е. ремесло можетъ быть вызвано къ жизни, развиться, только путемъ правительственной инициативы, путемъ цеховой регламентаціи: «въ малолюдныхъ городахъ (почему же и не въ многолюдныхъ?) полезны быть могутъ цехи, дабы имѣть искусныхъ людей въ мастерствахъ [4]). Сравнивая это мнѣніе Екатерины II съ мнѣніемъ правительствующаго Сената 1760 года, нельзя не видѣть, что въ обоихъ въ сущности высказывается одна и таже мысль, лишь въ различныхъ нѣсколько формахъ: и то и другое одинаково признаютъ за цехами какое-то почти магическое дѣйствіе, способность вызвать къ жизни явленіе изъ ничего.

Такое мнѣніе о значеніи для промышленности въ Россіи цеховъ въ XVIII столѣтіи высказывалось не представителями только верховной власти и администраціи, его высказывали въ этомъ вѣкѣ, даже раньше, нѣкоторые изъ наиболѣе передовыхъ и образованныхъ людей своего времени. Еще въ XVII столѣтіи извѣстный Юрій Крыжаничъ высказывалъ мысль о пользѣ цеховъ для развитія ремесленной промыш-

---

[1]) *Соловьевъ:* Разсказы изъ рус. ист. Рус. Вѣст. 1861 г. X. 309.

[2]) „О цеховыхъ мастерствахъ и установленіи цеховъ для мастерства по городамъ еще состоитъ великій споръ: лучше ли имѣть цехи по городамъ, или безъ нихъ быть, и что изъ сихъ положеній болѣе споспѣшествуетъ рукодѣліямъ и ремесламъ? „Наказъ“ XVII. 400.

[3]) *Ibid.* 401.

[4]) *Ibid.* 403.

ленности и рекомендовалъ ввести ихъ въ Россіи. Лѣтъ пятьдесятъ спустя мы встрѣчаемся съ этой же мыслью у знаменитаго крестьянина Посошкова, русскаго политика — экономa первой четверти XVIII вѣка. Жалуясь на жалкое состояніе въ Россіи его времени ремесленной промышленности, Посошковъ видитъ причину этого явленія въ томъ, что въ средѣ «художниковъ» царятъ непорядки всякіе; въ томъ, что «отдавшись въ наученіе лѣтъ на пять или на шесть и годъ мѣста или другой поживъ, да мало — мало научась, и прочь отойдетъ, да и станетъ дѣлать особо, да цѣну спуститъ и мастера своего оголодитъ, а себя не накормитъ, да такъ и вѣкъ свой изволочитъ; ни онъ мастеръ, ни онъ работникъ» [1]). Ясно, что авторъ видитъ главную причину зла въ свободѣ русскихъ ремесленниковъ; единственный способъ избавленія отъ этого зла по его мнѣнію—въ водвореніи строгой регламентаціи въ отношеніяхъ ремесленниковъ: «надо бы учинить такой твердый гражданскій указъ, чтобы, всякой, отдавшись мастеру въ наученіе, отъ самаго начала до урѣченнаго сроку жилъ постоянно, а не доживъ нетолько года, но и недѣли, и послѣ срока не взявъ отпускнаго письма, съ двора (мастера) не отходилъ» [2]). Этотъ «гражданскій указъ» авторъ видитъ въ западно-европейскихъ цехахъ, благодаря которымъ по его мнѣнію заграницей «мастеры добры и похвальны»; и онъ рекомендуетъ ввести въ Россіи цеховую организацію ремесленной промышленности именно въ той ея формѣ, въ какой она существовала въ западно-европейскихъ городахъ, какъ отживающее явленіе въ концѣ XVII и началѣ XVIII вѣка [3]).

Въ нѣкоторыхъ изъ наказовъ, привезенныхъ въ Москву въ 1767 году депутатами, съѣхавшимися со всѣхъ концовъ Россіи для участія въ Коммиссіи для составленія новаго уложенія, оказались требованія учредить въ городахъ цехи; требованія эти предъявлялись не только депутатами отъ городскаго торгово-промышленнаго населенія, но, что особенно странно, даже и депутатами отъ дворянства [4]).

---

[1]) *Посошковъ*: о скудости и о богатствѣ. 140.

[2]) *Ibid.*

[3]) *Ibid.* 141—143.

[4]) *Соловьевъ*. Разсказы изъ рус. ист. Рус. Вѣст. 1861 г. X. 332—335, пп. 20 и 11.

ГЛАВА II.

Мнѣнія о цехахъ западно-европейскихъ правительствъ и публицистовъ XVIII. ст.

Въ то время, какъ въ Россіи высказывались подобныя мнѣнія о цехахъ правительствомъ и частными людьми, передовые умы Западной Европы смотрѣли на нихъ совершенно иными глазами. Во Франціи почти всѣ экономисты XVIII столѣтія, какъ сторонники свободной торговли и промышленности, такъ и сторонники покровительства ихъ, были противъ цеховъ. Вся школа Кенэ была противъ нихъ, какъ противъ тормаза къ развитію торговли и промышленности. Mercier-Larivière [1]) въ своемъ, надѣлавшемъ такъ много шума, сочиненіи—Ordre essentiel des Societés publiques—категорически заявлялъ, что польза промышленности требуетъ полной свободы, безъ которой, выродившись въ монополію, неизбѣжно поведетъ къ разрушенію государства. Это общее настроеніе охватило даже ученыя собранія того времени: Амьенская академія увѣнчала въ 1757 году преміей сочиненіе, основною мыслью котораго было доказать, что главная причина царившей во Франціи того времени нищеты, заключается въ существованіи ремесленныхъ корпорацій, цеховъ [2]). Этотъ взглядъ на цехи выражался нетолько въ политико-экономической литературѣ, но и людьми практическими, людьми жизни, какъ въ средѣ общества, въ средѣ самихъ горожанъ-ремесленниковъ, такъ и въ сферахъ правительственныхъ—представителями государственной администраціи XVIII столѣтія, даже XVII. Такъ еще въ началѣ XVII вѣка, въ 1614 году, нѣкто Robert Miron, одинъ изъ представителей ремесленныхъ корпорацій во Франціи, внесъ въ собраніе d'Etats generaux докладъ, требовавшій уничтоженія цеховъ и признанія полной свободы ремеслъ [3]). Королевская власть

---

[1]) Авторъ извѣстной конституціи, написанной имъ для Екатерины II.

[2]) *Levasseur:* Hist. des cl. ouvr. en Fr. depuis la conq. de J. Cés. jusqu'a là revol. II. livre VII. ch III. *Englaender:* Gechichte der franz. arbeitcrassoc. I. 31.

[3]) *Englaender:* ibid. *Mascher* das deut. Gewerbev. 374.

во Франціи, лишь только успѣла выбраться изъ путъ феодальной системы, стала относиться къ цеховымъ учрежденіямъ далеко не дружелюбно и не изъ видовъ исключительно только политическихъ. Она не возставала еще прямо противъ самой идеи корпорацій ремесленниковъ, но она стремилась, подчинивъ ихъ собственному надзору, сдѣлать ихъ менѣе исключительными; устранить многія стѣснительныя правила и формальности, сильно тормозившія развитіе промышленой жизни. Уже Карлъ IX обратилъ вниманіе на многія злоупотребленія цеховъ и старался ихъ преслѣдовать, хотя и ограничивался при этомъ очень немногимъ, оставляя неприкосновеннымъ ихъ независимость и монополію [1]); Генрихъ III пошелъ далѣе: въ 1581 году онъ издаетъ ордонансъ, въ которомъ, не отрицая цеховъ въ корнѣ, стремится организовать ихъ такъ, чтобы они представляли собою учрежденія, менѣе замкнутыя, чтобы доступъ въ нихъ для ремесленниковъ былъ болѣе легокъ; чтобы всякаго рода злоупотребленія выборныхъ стали невозможны; послѣдней цѣли онъ думаетъ достигнуть, поставивъ цехи подъ непосредственный надзоръ королевской власти [2]). Генрихъ IV въ 1597 году подтвердилъ ордонансъ 1581 года. Въ XVII столѣтіи это отношенія королевской власти въ цехамъ постоянно растетъ. Если Кольберъ какъ будто уклоняется съ этого пути по отношенію къ цехамъ, то это объясняется его общимъ взглядомъ на развитіе ремесленной и мануфактурной промышленности путемъ строгой правительственной регламентаціи ея во всѣхъ мелочахъ: онъ видѣлъ въ цеховыхъ учрежденіяхъ отличное средство для проведенія своей системы такъ сказать во всѣ поры промышленной жизни; организовавъ цехи сообразно своимъ взглядамъ, онъ дѣлаетъ изъ нихъ отвѣтственныхъ исполнителей всѣхъ его мѣръ по отношенію къ промышленности [3]). XVIII столѣтіе произвело во Франціи такого государственаго дѣятеля какъ Тюрго, человѣка, во многомъ опередившаго свое время. Какъ публицистъ и политико-экономъ онъ принималъ за основной принципъ въ торговлѣ и промышленности полную свободу. Сдѣлавшись въ 1774 году министромъ Франціи, онъ не отказался отъ этой

[1]) *Levasseur*; ibid. 118—119.
[2]) *Ibid:* 119—122.
[3]) *Ibid.* 183—187.

идеи публициста. Само собою понятно, какъ онъ долженъ былъ отнестись къ такимъ явленіямъ, какъ цехи. Абсолютная свобода обмѣна и труда, принятая имъ за основаніе въ администраціи, не могла уживаться съ этимъ явленіемъ. Въ 1775 году весь Парижъ говоритъ о замыслахъ министра отдѣлаться отъ ремесленныхъ корпорацій, связывавшихъ его по рукамъ и ногамъ; дѣйствительно, сначала появляется въ свѣтъ брошюра, написанная однимъ изъ подчиненныхъ Тюрго (Bigot de Sainte Croix) по его внушенію, и разоблачавшая всю суть современныхъ цеховыхъ учрежденій. Брошюра была только предвѣстникомъ министерскаго эдикта, который и не замедлилъ появиться. Въ 1776 году появились шесть отдѣльныхъ эдиктовъ, имѣвшихъ цѣлью уничтоженіе нѣкоторыхъ феодальныхъ учрежденій тормозившихъ развитіе страны; одинъ изъ этихъ эдиктовъ уничтожалъ во всей Франціи цехи, за исключеніемъ, впрочемъ, четырехъ (цирюльниковъ, аптекарей, серебряныхъ и золотыхъ дѣлъ мастеровъ, и типографщиковъ и книгопродавцевъ), какъ явленіе несовмѣстимое съ развитіемъ торговли и промышленности. Съ этого времени всякій даже иностранецъ могъ совершенно свободно заниматься любымъ ремесломъ, въ любомъ мѣстѣ Франціи, лишь заявивъ правительству свое имя, мѣсто жительства и профессію и подчиняясь общимъ полицейскимъ установленіямъ [1]). Едва Тюрго былъ удаленъ отъ дѣлъ, какъ, въ томъ же 1776 году, цехи были возстановлены; на это былъ намъ великой революціи во Франціи.

Подобное же отношеніе къ цехамъ мы видимъ со стороны верховной власти и въ Англіи, гдѣ королевская власть еще въ XV, даже XIV столѣтіи начинаетъ уже регулировать ремесленную промышленность, ограничивая самостоятельность цеховъ, борясь съ крайними проявленіями ихъ монополіи. Нѣкоторыя мѣры противъ злоупотребленій принимаетъ еще Эдуардъ II. Въ 1437 году Генрихъ VI издаетъ статутъ, которымъ запрещается цехамъ издавать какія-либо постановленія, могущія повести къ нарушенію королевскихъ правъ и ко вреду всего народа; всякое постановленіе цеха должно было отнынѣ, прежде чѣмъ появиться въ свѣтъ, быть одобреннымъ

---

[1]) *Ibid.* 387—396. *Englender.* I. 31.

и регистрированнымъ спеціальными судьями [1]). Въ началѣ XVI столѣтія этотъ статутъ возобновляется; каждое постановленіе цеха должно было идти на утвержденіе лорда канцлера, лорда казначея или королевскихъ судей [2]). Если политика королевской власти по отношенію къ цехамъ нѣсколько измѣняется въ смыслѣ благопріятномъ для нихъ, то это происходитъ подъ вліяніемъ чисто финансовыхъ причинъ: королевская власть обращается къ кошельку цеховъ; но это было явленіемъ временнымъ, за которымъ послѣдовало явленіе обратное; правительство отъ займовъ перешло почти къ насильственнымъ средствамъ добыванія денегъ отъ нихъ: выдаются патенты придворнымъ на право надзора за цехами; патенты перепродаются. Въ XVII и началѣ XVIII вѣка цехи въ Англіи, по выраженію Брентано, сдѣлались предметомъ всеобщаго презрѣнія и ненависти.

Ремесленные цехи германскихъ городовъ, послужившіе образцомъ при учрежденіи цеховъ въ Россіи, возбуждали не лучшія отношенія къ себѣ, въ періодъ введенія ихъ у насъ, какъ въ обществѣ, такъ и въ правительствахъ. И здѣсь XVII и XVIII вѣка, были временемъ ихъ паденія, начавшагося со времени ихъ побѣды и утвержденія рѣшительнаго преобладанія въ политическомъ строѣ городовъ. На Шпейерскомъ сеймѣ 1510 года имперскіе города Германіи жалуются императору на вредъ, приносимый городскому населенію цехами и просятъ его объ уничтоженіи ихъ. Собранные въ томъ же году «сословія» австрійскихъ земель точно такъ же жаловались, что цеховыя вольности и льготы наносятъ страшный «вредъ общему благу», вслѣдствіе этой послѣдней жалобы императоръ Фердинандъ I лишилъ всѣ цехи въ Австріи ихъ независимой автономіи, подчинивъ ихъ верховной власти, которая и издаетъ съ этого времени узаконенія, опредѣляющія отношенія цеховъ къ обществу, мастеровъ къ подмастерьямъ [3]). Съ этого времени начинается цѣлый рядъ полицейскихъ узаконеній, издаваемыхъ имперской властью съ цѣлью ограниченія злоупотребленій цеховъ [4]). Ученіе француз-

[1]) *Brentano:* Zur Gesch. d. engl. Gewerbvereine. 61.

[2]) *Ibid.* 70.

[3]) *Mascher:* das deutsche Gewerbewesen. 313—314.

[4]) Reichspolizei-Ordnungen: 1530 г. tit. 39; 1548, tit. 36 и 37, 1551, § 83 и 84; 1559, §§ 75—80, 1566, § 78; 1570, § 152; 1577, tit. 15, 37 и

ской школы политико-экономовъ начала XVIII столѣтія проникли и въ Германію; движеніе, если можно такъ выразиться, антицеховое усилилось и цехи подъ вліяніемъ его и абсолютизма окончательно измѣняютъ свой характеръ; внѣшнимъ проявленіемъ, какъ справедливо замѣчаетъ Машеръ, усиленія этого направленія былъ новый рядъ полицейскихъ узаконеній верховной власти, касающихся цеховъ, регулирующихъ отношенія членовъ этихъ обществъ и преслѣдующихъ ихъ злоупотребленія. Императоръ Леопольдъ I издаетъ инструкцію для вновь учрежденнаго имъ Коммерцъ-Коллегіума, въ которой рекомендуетъ новому учрежденію слѣдить за проявленіемъ въ цехахъ вреднаго духа монополій и употреблять всѣ средства къ его уничтоженію. Самая инструкція составлена подъ вліяніемъ доктора *Бехера*, перваго нѣмецкаго экономиста; этотъ ученый видѣлъ въ цехахъ своего времени ничто иное какъ самое гнусное злоупотребленіе и не отрицая ихъ вовсе, требовалъ ихъ реорганизаціи путемъ правительственно-полицейской регламентаціи [1]). Съ распространеніемъ ученія школы Кэне и политико-экономическихъ взглядовъ Тюрго, нападенія верховной власти въ Германіи на цехи сдѣлались гораздо смѣлѣе и рѣшительнѣе: еще Карлъ VI австрійскій допускалъ образованіе цеховъ только съ разрѣшенія правительства. Марія Терезія запрещаетъ съ 1755 году вновь возникающимъ ремесламъ складываться въ форму цеховъ. Но дальше этого антицеховое направленіе Германіи не пошло въ теченіе XVIII вѣка. Цеховое право вошло во «всеобщее прусское земское право», выработанное въ концѣ XVIII столѣтія Фридрихомъ II; хотя при составленіи этого Уложенія и поставленъ былъ вопросъ объ уничтоженіи цеховъ [2]); цехи пали въ Германіи уже въ XIX столѣтіи. Это нѣсколько запоздавшее, въ сравненіи, напр. съ Франціей, паденіе ихъ въ Германіи объясняется съ одной стороны наибольшей степенью могущества, достигнутаго цехами въ этой странѣ, съ другой большимъ безсиліемъ ея верховной власти, гораздо долѣе остававшейся въ путахъ феодальной системы.

Изъ этого бѣглаго очерка видно, что въ то время, когда въ

98; 1594, §§ 125—127; 1731, § 106. *Brentano*. 276, пр. 292. *Mascher*. 314—318.

[1]) *Mascher*. 361—370.

[2]) *Ibid*. 385.

Россіи заботятся о введеніи цеховой организаціи ремеслъ съ цѣлью ихъ развитія и поощренія, въ Европѣ эту организацію почти вездѣ преслѣдуютъ какъ тормазъ этого развитія, какъ остатки феодальнаго строя. И если еще терпятъ въ нѣкоторыхъ государствахъ, то терпятъ какъ зло, которое не по силамъ вырвать съ корнемъ. Откудажъ однако это заблужденіе такихъ людей, какъ Кольберъ, Петръ Великій и Екатерина II; почему они находили въ цехахъ средство къ развитію торгово-промышленной жизни государства, если ихъ надлежаще регламентировать? Отвѣтъ на этотъ вопросъ лежитъ въ историческомъ прошломъ цеховъ, которое играло громадную роль не только по отношенію въ торговлѣ и промышленности, какъ мы видѣли, но и по отношенію къ общественно-государственной жизни вообще, до тѣхъ поръ пока они были живымъ явленіемъ этой жизни.

ГЛАВА III.

Цехи въ западной Европѣ.

Отвѣтить на вопросъ, что такое цехъ вообще, точной формулой невозможно: какъ всякое явленіе соціальной жизни, онъ съ момента появленія своего и до момента смерти постоянно видоизмѣнялся; давъ теоретическое, отвлеченное опредѣленіе цеха, мы, въ сущности, дадимъ опредѣленіе его въ какой-нибудь отдѣльный моментъ его исторической жизни, слѣдовательно, составимъ совершенно ложное понятіе о немъ во всѣ остальные моменты его существованія, кромѣ даннаго. Чтобы составить ясное и дѣйствительно точное понятіе о цехѣ, нужно прослѣдить его значеніе во всѣ періоды его исторической жизни.

Разумѣя подъ цехомъ или гильдіей просто свободное общество людей, занимающихся тѣмъ или инымъ видомъ промышленности—торговой или ремесленной, eo ipso придется отнести происхожденіе, возникновеніе этого явленія общественной жизни къ извѣстной эпохи развитія, состоянія этой жизни [1]). Та-

[1]) Предлагаемые нѣсколько словъ о развитіи цеховъ въ зап. Европѣ есть результатъ ознакомленія съ ихъ исторіей по слѣдующимъ сочиненіямъ:

кою эпохою необходимо должна быть эпоха народа, когда онъ стоитъ на такой ступени цивилизаціи, что матеріальныя потребности его, достигаютъ извѣстной степени развитія и когда отдѣльныя общественныя группы находятся въ такомъ отношеніи другъ къ другу, при которомъ возможно существованіе свободнаго класса промышленниковъ. Такою эпохою слѣдуетъ считать въ западной Европѣ конецъ XI и начало XII ст., время развитія городовъ и промышленности. Только въ это время можно говорить о появленіи свободныхъ промышленниковъ, явившихся на смѣну промышленникамъ рабамъ, несвободные союзы которыхъ не могли имѣть, кромѣ развѣ формы, ничего общаго съ свободными цехами. Цехи берутъ свое начало, говоря языкомъ извѣстнаго изслѣдователя Вильды, не въ періодъ несвободнаго состоянія ремесленнаго состоянія, а въ періодъ полной свободы его. Свобода—источникъ цеха. Вотъ почему начала ихъ нельзя искать, какъ это дѣлаютъ романисты, «въ остаткахъ» древней римской цивилизаціи, выработавшей свои collegia officium, покоившіяся на началѣ подчиненности, если не частной, то государственной. Западно-европейскій цехъ явился результатомъ борьбы двухъ великихъ началъ средневѣковой жизни: духа общности, духа единенія съ духомъ суровой индивидуальности. Цехъ — одна изъ формъ общественно-политической жизни, въ которую вылились взаимныя отношенія этихъ двухъ началъ. Въ нихъ начало общности одерживаетъ верхъ.

Цехи въ запад. Европѣ явились, если можно такъ выразиться, сред-

---

Wilda: das Gildewesen im Mittellatr. 329 — 330; 332; 337 — 338; 46 — 48 и 333 — 335; 322. *Maurer:* Gesch. der Staedteverf. in Deutsl. II. 321—330; 355; 357—360; 363; 381; 393—399; 412; 447—448; 403—409; 345—354; 415—420; 376; 459—462; 451; 436. *Otto Gierke:* das deutsche Genossench. I. 223 — 228. 244 — 45; 249; 359; 361; 368, 370; 388 — 389; 397; 398; 372. п. 63; 376 пр. 81; 399 и пр. 192; 401 — 404; 405. *Arnold:* Verfassungs-Geschichte der deutsch. Freistaedte. I. 250—251. *Mascher:* das Gewerbewesen. 81; 60; 20—25; 145—146; 392—411. *Julio Brentáno:* Zur Geschichte der engl. Gewerkv: 36—37; 40; 50—54; 58; 47; прим. 192; 59; 62; 72. *Lévasseur:* Hist. des clas. ouvr. en Fr. dep. la Conq. de Jules Cés. jusqu'à la revol. I. 192—194; 1—78; 226—27; 241—246; 464—465; 350; 233—234; 456—457. 468; 501. II. 95—97; 89; 83—88. *Hegel:* Gesch. der Staedtverf. in Italien. I. 53 — 57. *Em. Laurent:* 123—127.

ствомъ общественной самозащиты, средствомъ выдти изъ того беззащитнаго состоянія, въ которомъ оказалось торгово-промышленное сословіе въ періодъ отсутствія прочной общественной власти, власти на столько сильной, чтобы держать всѣ общественные элементы въ равновѣсіи. Ремесленникамъ предстояло одно изъ двухъ: или стать подъ защиту какого-либо, достаточно сильнаго, патрона что нѣкоторые и сдѣлали, или же соединиться, сплотиться въ свободныя самостоятельныя общины; къ послѣднему средству прибѣгло большинство ремесленниковъ и вообще промышленниковъ, а впослѣдствіи и всѣ. Цѣль обусловливаетъ характеръ средствъ. Вотъ почему первоначальные цехи не могли быть союзами исключительно ремесленными: они не могли игнорировать ни одного изъ тѣхъ общечеловѣческихъ и гражданскихъ правъ, для защиты которыхъ они образовались; они не могли игнорировать ни одной изъ сторонъ, въ которой проявлялись эти права. Вотъ почему цехи обнимали собою, какъ выражается Гирке, «всего человѣка». Ихъ первоначальное назначеніе—достиженіе всѣхъ человѣческихъ цѣлей, въ то время сознанныхъ. Этотъ союзъ носилъ характеръ промышленный, религіозно-нравственный, юридическій и даже политическій. Понятно тѣмъ не менѣе, что сторона промышленная преобладала надъ всѣми остальными.

Характеръ взаимныхъ отношеній членовъ первоначальныхъ цеховъ обусловливался точно также характеромъ цѣли, ради которой они образовались. Это были союзы равныхъ между собою людей [1]) и притомъ свободныхъ, – людей, занимающихся тѣмъ или инымъ промысломъ. Кромѣ цѣли союзной самозащиты, такъ сказать союзнаго существованія, первоначальный цехъ не имѣлъ никакой другой цѣли. Въ составъ первоначальнаго цеха могъ вступить всякій свободный ремесленикъ, принеся при вступленіи клятву помогать товарищамъ, защищать ихъ, соблюдать постановленія цеха; или какъ выражается одинъ изъ цеховыхъ статутовъ, «радость и горе дѣлить» со своими товарищами по цеху. Нѣтъ ничего страннаго, если уже и статуты первоначальныхъ цеховъ ставятъ однимъ изъ главныхъ требованій отъ членовъ цеха—строгое соблюденіе извѣстныхъ нравственныхъ правилъ по отношенію къ ремесленному производству, которое—источникъ матеріальнаго существованія цеха,

[1]) Отсюда и названія ихъ—fraternitas, unanimitas, Bruderschaft и т. п.

источникъ тѣхъ или другихъ отношеній къ нему потребителей. Изъ этого требованія логически вытекала необходимость извѣстной регламентаціи цеховыми статутами ремесленнаго производства, тѣ или другія ограниченія свободы вступленія въ составъ цеха. Отсюда требованія отъ вступающаго въ цехъ извѣстныхъ нравственныхъ качествъ,—отсюда же, установленіе опредѣленнаго срока обученія ремеслу, обусловливаемаго большей или меньшей сложностью послѣдняго.

Состоянія, средняго между состояніемъ ученика и самостоятельнаго члена цеха—хозяина мастера — за этотъ періодъ, можно сказать съ большой вѣроятностью, не существовало. Иначе, почему въ цеховыхъ статутахъ до XIV вѣка, почти ничего не говорится объ этомъ состояніи? По этому, въ теченіи перваго періода исторіи цеховъ, ученикъ, кончившій съ успѣхомъ свой искусъ и оставшійся незапятнаннымъ, вступалъ въ составъ цеха въ качествѣ самостоятельнаго члена его. Самое вступленіе въ цехъ за этотъ періодъ было совершенно доступно всякому честному и знающему свое дѣло ремесленнику; число членовъ цеха еще не ограничено: къ этому не было причинъ: число рабочихъ ремесленныхъ рукъ не было еще велико, чтобы можно было бояться чрезмѣрнаго наплыва ихъ. Понятно, что въ этотъ періодъ времени собственные интересы каждаго ремесленника заставляли его входить въ составъ цеха; о принудительномъ вступленіи едва-ли могла быть рѣчь. Но съ того времени, какъ цехъ признавался городскою властью за институтъ общественнаго права, выражаясь словами Отто Гирке, съ этого времени каждый ремесленникъ получаетъ отъ общества право на производство даннаго ремесла лишь чрезъ посредство цеха, который съ этого времени начинаетъ пользоваться правомъ принужденія относительно своихъ членовъ. Онъ обязываетъ каждаго ремесленника вступать въ цехъ, дабы такимъ образомъ, подвергнуть его ремесленному надзору. Лишь пользуясь этимъ правомъ и могъ каждый цехъ охранять честь своего ремесла. Въ этой-то цеховой ремесленной чести и только въ ней одной, нужно искать причину тѣхъ ограниченій свободы занятія ремесломъ, съ которыми мы встрѣчаемся за это время въ цеховыхъ статутахъ. Все эти ограниченія имѣютъ въ виду лишь поддержку добросовѣстности въ отношеніяхъ между производителемъ и потребителемъ.

Эта же честь — причина того, такъ сказать, нравственнаго надзора, правомъ котораго пользуется цехъ этого періода надъ своими членами.

Какъ бытовой союзъ, имѣвшій свои особые интересы, пользующійся правомъ самостоятельнаго завѣдыванія этими интересами защиты ихъ собственными силами, цехъ, уже и въ первый періодъ своего существованія, долженъ былъ имѣть и дѣйствительно имѣлъ политическое значеніе, которое къ XV вѣку не замедлило перейдти въ политическое господство.

Пользуясь правомъ самостоятельной регламентаціи относительно своихъ собственныхъ внутреннихъ дѣлъ, цехъ eo ipso долженъ былъ имѣть право суда и расправы надъ нарушителями своихъ статутовъ. Отсюда — такъ называемая Zunftgerichtsbarkeit. Судебная автономія цеха, также стара, справедливо замѣчаетъ, Мауреръ, какъ самый цехъ. Являясь такимъ, совершенно самостоятельнымъ, цѣлымъ, цехъ не переставалъ, однако, быть въ тоже время составною частью другаго цѣлаго — города, интересы котораго не были и не могли быть ему совершенно чуждыми. Компетенція верховной власти города простиралась и на цехи, самое существованіе которыхъ, какъ общественныхъ учрежденій, стояло въ тѣсной зависимости отъ ней: выработываясь de facto совершенно самостоятельно, самою такъ сказать жизнью, de jure цехъ обращался въ общественный политическій союзъ лишь съ того момента, какъ получалъ юридическую санкцію городской власти. Со времени полученія этой санкціи цехъ обращался въ общину, облеченную извѣстными общественно-политическими правами и обязанностями. Заботы объ общественно-городской чести, пользѣ (pro honore et utilitate) не чужды и цехамъ. На нихъ лежитъ въ силу этого и право— обязанность вооруженной защиты, какъ внутренней, такъ и внѣшней безопасности города. Играя такую роль въ общественно-городской жизни, цехи не могли, постепенно развиваясь, помириться съ тѣмъ политическимъ значеніемъ, которыми они пользуются въ первое время своего существованія. Мы видѣли во введеніи, что въ XV столѣтіи цехи обращаются изъ общественныхъ союзовъ, общинъ, въ которыхъ преобладалъ экономическій, ремесленный характеръ, въ корпораціи, въ которыхъ политическіе интересы поглощаютъ всѣ остальные, въ корпораціи, въ рукахъ которыхъ сосредоточивается власть надъ цѣлымъ городомъ.

Съ этого момента самый характеръ всѣхъ цеховыхъ учрежденій измѣнился совершенно: они обратились въ учрежденія по преимуществу политическія. Какъ союзы ремесленные, они проникаются духомъ исключительной монополіи. Всѣ общественно-цеховыя должности обращаются въ монополію нѣсколькихъ родовъ, образовавшихъ собою, если можно такъ выразиться, цеховую аристократію. Эта цеховая аристократія—аристократія капитала, а не труда, явилась въ общественно-городскомъ строѣ на смѣну, какъ мы видѣли, поземельной аристократіи. Какимъ же образомъ первоначальный цехъ, этотъ союзъ равноправныхъ и свободныхъ членовъ ремесленниковъ могъ выдѣлить изъ себя денежную аристократію, могъ повести къ полному разъединенію представителей труда и капитала? Это было результатомъ естественно историческаго хода вещей. Въ самый моментъ основанія цѣлью цеха не было образовать общину совмѣстнаго труда или капитала. Его цѣлью было образовать общество самозащиты, котсрое не замедлило перейдти въ общество борьбы; члены цеха слагались не трудомъ и не капиталомъ, а, если можно такъ выразиться, силой. Онъ сложился въ юридическое лицо, обладавшее, какъ таковое, особою собственностью, совершенно отличною отъ частной, какъ отдѣльнаго лица, такъ и частно-общинной—condominium.

Въ періодъ самаго возникновенія цеха въ немъ лежала въ зародышѣ, въ возможности, та организація, въ которую онъ впослѣдствіи вылился. Каждый отдѣльный членъ цеха является, какъ ремесленникъ, совершенно независимымъ производителемъ отъ всякаго другаго члена. Его заработокъ обусловливается исключительно тѣмъ количествомъ времени, труда и способности, которыя онъ полагаетъ на работу. Вся солидарность членовъ цеха между собою относительно ремесленнаго производства обусловливается лишь фактомъ общаго подчиненія всѣхъ ихъ опредѣленіямъ цеховыхъ статутовъ, опредѣленіямъ, касающимся качества работы и количества вознагражденія за нее. Только въ очень немногихъ цехахъ солидарность эта пошла нѣсколько глубже: статуты нѣкоторыхъ цеховъ опредѣляли, что сырые матеріалы, необходимые для производства, должны быть покупаемы всѣми членами цеха сообща и потомъ дѣлимы пропорціонально той суммѣ, которую внесъ каждый на покупку. Дальше этого экономическая общность, солидарность отдѣль-

ныхъ членовъ цеха уже не шла. Взаимная помощь другъ другу или помощь отдѣльному члену со стороны цѣлаго цеха, какъ юридическаго лица,, изъ цеховой кассы—не увеличивали этой солидарности они покоились совершенно на иномъ началѣ, на началѣ христіанской филантропіи. Каждый потребитель имѣлъ дѣло не съ цехомъ, а съ отдѣльнымъ членомъ его, котораго цехъ подвергалъ взысканію, по просьбѣ потребителя, лишь въ случаѣ отступленія перваго отъ постановленій цеховаго статута.

Отсюда вытекаетъ само собою положеніе, что объ экономическомъ равенствѣ членовъ цеха не можетъ быть и рѣчи. Оно существовало въ извѣстной степени въ періодъ образованія цеховъ de facto, пока каждое производство стояло на степени ремесла, когда ремесленнику нужны были лишь здоровыя, дѣльныя руки, когда каждый ремесленникъ работалъ лишь самъ на себя.

Съ достиженіемъ ремесленнаго производства извѣстной степени развитія, съ усложеніемъ его, требовавшимъ отъ каждаго, желавшаго заняться имъ, извѣстнаго времени на обученіе; съ появленіемъ учениковъ фактическое равенство между членами цеха исчезаетъ. Ученики играютъ важную роль въ хозяйствѣ ремесленника; сравнительно лишь не долгое время спустя они дѣлаются уже производительными членами семьи мастера; отсюда число учениковъ играетъ большую роль въ хозяйствѣ мастера. Имѣвшій большее число ихъ больше производилъ: оборотный капиталъ его увеличивался, и онъ выдѣлялся изъ массы остальныхъ членовъ цеха [1]). Постепенное усложненіе, усовершенствованіе ремеслъ, обращеніе ремесла въ фабричное производство требуютъ уже отъ производителя затраты значительнаго капитала, чтобъ заняться извѣстнымъ производствомъ. Такой капиталъ можетъ найтись лишь у меньшинства; большинство должно было заниматься производствомъ несамостоятельно: — образуется особый классъ несостоятельныхъ ремесленниковъ, которымъ оставался двоякій исходъ: или составить товарищество, артель, или же идти въ работники къ состоятельнымъ членамъ цеха. Прежде, чѣмъ успѣла, въ средѣ этого рода промышленниковъ, выработаться мысль о союзѣ, цехъ обратился

[1]) Въ виду этого цеховые статуты устанавливали извѣстный maximum числа учениковъ, которыхъ могъ содержать хозяинъ.

въ замкнутое общество, считавшее занятіе ремесломъ своимъ исключительно правомъ. Молодому, слагавшемуся союзу, пришлось бы бороться съ врагомъ несокрушимымъ. Самая мысль о подобнаго рода союзѣ едва-ли могла явиться вообще въ средніе вѣка. Естественнымъ результатомъ является особый классъ ремесленниковъ, несамостоятельныхъ членовъ цеха, классъ такъ называемыхъ подмастерьевъ, классъ, не пользующійся никакими правами. Контингентъ этого рода промышленниковъ содержалъ въ себѣ будущихъ самостоятельныхъ членовъ цеха. Цехъ, достигши политической власти въ городѣ и стремясь ее сохранить, чувствуетъ, что единственное средство къ этому—экономическое благосостояніе. Онъ употребляетъ всѣ свои силы къ сохраненію и развитію этого благосостоянія.

Вотъ почему правъ Мауреръ, по мнѣнію котораго время высшаго процвѣтанія могущества цеховъ, есть время ихъ паденія. Дѣйствительно, съ XIV столѣтія, времени побѣды цеховъ, въ ихъ борьбѣ съ древними родами, поземельною аристократіею, цехи обращаются въ замкнутое цѣлое, объявившее занятіе ремесломъ своимъ монопольнымъ правомъ. Это было такъ легко сдѣлать. Давно уже общественныя цеховыя должности перешли въ руки немногихъ семействъ, въ руки цеховой аристократіи. Теперь владѣвшіе цеховыми должностями обратились въ представителей городской власти. Въ періодъ первоначальнаго развитія цеховъ самое право принадлежности къ нимъ было только личнымъ правомъ, правомъ связаннымъ только съ опредѣленной личностью; объ отчуждаемости и дѣлимости этого права не могло быть и рѣчи. Съ XIV столѣтія все измѣняется. Право принадлежности къ цеху дѣлается частнымъ правомъ тѣхъ лицъ, которыя принадлежали въ это время къ цеху и которыя ревниво охраняютъ это право отъ нарушенія. Это право дѣлается наслѣдственнымъ — переходитъ отъ отца къ сыну, даже къ дочери. Это съ одной стороны; съ другой доступъ въ цехъ новыхъ, постороннихъ людей дѣлается въ высшей степени труднымъ. Нѣкоторые цехи прямо никого не допускали въ свою среду кромѣ родственниковъ и свойственниковъ, уже входящихъ въ составъ цеха. Большинство цеховъ всякими средствами затрудняло доступъ въ ихъ составъ. Ученическій срокъ возросъ, трудно повѣрить, до 12 лѣтъ. Вступленіе въ состояніе подмастерья затруд-

нялось необходимостью соблюденія такихъ условій, удовлетворить которымъ могъ далеко не всякій, кончившій ученическій искусъ. Подмастерье могъ стать самостоятельнымъ членомъ цеха лишь послѣ долгаго, страшно тяжкаго искуса, требовавшаго не только времени и способности, но и денегъ. Послѣднее обстоятельство и закрывало двери цеха для большинства желающихъ поступить въ него[1]). Деньги требовались не на одно только производство образца, но и для взноса въ цехъ (pour l'entretien du cierge во Франціи): сумма этого взноса достигала солидныхъ размѣровъ. Вступавшій долженъ былъ оплатить, кромѣ того трудъ своихъ экзаменаторовъ и наконецъ задать имъ пиръ. Все это имѣло мѣсто и до XIV вѣка; но все это совершалось въ иныхъ размѣрахъ, въ силу того, что совершалось ради иныхъ цѣлей.—Такъ называемый Zunftzwang, право принуждать всякаго ремесленника войти въ составъ цеха, имѣвшій мѣсто и до XIV ст., теперь обращается точно также въ орудіе монополіи. Въ началѣ развитія цеховъ это право выражалось въ томъ, что цехъ требовалъ, чтобы всякій ремесленникъ подъ страхомъ лишенія права заниматься своимъ ремесломъ, принадлежалъ къ цеху; при этомъ, вступить въ цехъ могъ, какъ мы видѣли, всякій ремесленникъ. Теперь же заниматься ремесломъ могъ точно также только принадлежащій къ цеху, но доступъ въ цехъ, въ качествѣ самостоятельнаго члена, дѣлается почти невозможнымъ.

Такимъ образомъ, цехъ—естественное явленіе феодальнаго міра, достигаетъ своего крайняго развитія, не измѣняя въ корнѣ тѣхъ началъ, которыя легли въ него при его основаніи. Онъ достигаетъ этого развитія уже въ то время, когда появляются на сцену новые элементы общественной жизни. Цехъ ведетъ упорную борьбу съ этими элементами, пока стаетъ его силъ. Въ концѣ концевъ онъ долженъ былъ пойти на уступки передъ новымъ началомъ.

Сословіе подмастерьевъ все растетъ и становится грознымъ явле-

---

[1]) Чтобы получить право на вступленіе въ цехъ, подмастерье сначала долженъ былъ пространствовать нѣсколько лѣтъ по чужимъ городамъ. Послѣ этого отъ него требовали образецъ работы, на который необходимо было убить массу времени и денегъ, такъ какъ для образца Комиссія избирала вещи, производство которыхъ стоило очень дорого и которые не могли имѣть сбыта, какъ вещи не имѣющія никакого значенія въ обыденной жизни.

ніемъ, какъ сила массы, притомъ организованной въ союзы, обладавшіе автономіей относительно внутреннихъ, частныхъ дѣлъ. Союзы крѣпнутъ, и составляютъ силу, съ которой цехамъ рано или поздно придется вѣдаться, такъ какъ интересы этихъ союзовъ діаметрально противоположны цеховымъ. Борьба неизбѣжна. Союзы отдѣльныхъ городовъ, будучи явленіемъ общественно-экономической жизни, санкціонированнымъ закономъ, начинаютъ, благодаря сильному развитію обычая странствованія подмастерьевъ, сливаться одни съ другими въ союзы, такъ сказать, втораго порядка. Союзы эти уже выливаются въ формы тайныхъ, организація которыхъ содержитъ въ себѣ много таинственнаго, мало вяжущагося съ самымъ дѣломъ. Но и эти союзы не были союзами, покоящимися на началѣ чисто экономическомъ. Они не могли быть таковыми, потому что ни одинъ изъ членовъ его не обладалъ правомъ на самостоятельное занятіе ремесломъ; волей неволей они должны были представлять собою общества почти исключительно политическія, общества — цѣль которыхъ—добыть себѣ право на самостоятельное занятіе ремесломъ; средства для достиженія этой цѣли рабочія общества не могли видѣть ни въ чемъ иномъ, какъ только въ борьбѣ съ оружіемъ въ рукахъ. Эта борьба была неизбѣжна. Цехи дешево не уступили бы то, что они считали своимъ исключительнымъ правомъ.

Отживавшимъ цехамъ приходилось вести борьбу не съ однимъ этимъ явленіемъ. Имъ грозила опасность и съ другой стороны. Постепенное развитіе новыхъ потребностей ведетъ за собою возникновеніе новыхъ видовъ промышленности, которые уже трудно подогнать подъ формы старыхъ. Уже существовавшіе виды промысловъ, благодаря техническимъ усовершенствованіямъ, ведутъ къ раздѣленію одного промысла на нѣсколько отдѣльныхъ. Начало раздѣленія труда идетъ объ руку съ этими усовершенствованіями. Старые цехи становятся въ открытую борьбу съ этими явленіями: они видятъ въ нихъ нарушеніе своихъ монопольныхъ правъ. Воюя съ тѣмъ и другимъ изъ этихъ явленій, цехи воевали въ сущности съ прогрессомъ ремесленной промышленности, а вмѣстѣ съ этимъ и вообще съ прогрессомъ общественно-государственной жизни.

Усиливавшаяся верховная власть не могла равнодушно, индиферентно относиться къ цехамъ съ ихъ привилегіями и монопольной замкнутостью. Она не могла мириться съ ними не только какъ

съ фактомъ, враждебнымъ движенію общественно-государственной жизни вообще, но и какъ съ явленіемъ, становящимся поперегъ дороги относительно ей самой. Она не могла мириться съ этимъ явленіемъ, какъ однимъ изъ крупныхъ наслѣдій отъ враждебнаго ей феодальнаго міра. Вотъ почему верховная власть, повсюду въ Западной Европѣ ведетъ борьбу съ цехами, стремясь сломить ихъ не столько какъ экономическіе союзы, сколько какъ политическія общества. Она стремится уничтожить ихъ политическую самостоятельность; сдѣлать ихъ въ своихъ рукахъ уже не тормазомъ, а орудіемъ развитія промышленности, поставивъ ихъ подъ свой надзоръ и регламентируя въ извѣстномъ направленіи, тѣмъ самымъ лишивъ ихъ и промышленной, если можно такъ выразиться, автономіи.

Вотъ почему въ XVIII вѣкѣ, когда верховная власть достигла апогея своего развитія и когда цехи переносятся въ Россію — они далеко уже не представляютъ того, что представляли собою въ эпоху наибольшаго могущества своего. До полной свободы промышленности еще далеко, но цехи, подъ вліяніемъ правительственной опеки и регламентаціи, въ значительной степени теряютъ духъ замкнутости, монопольной исключительности.

Понятно само собою, что о политическихъ правахъ цеховъ теперь уже не можетъ быть и рѣчи. Ихъ образованіе, реорганизація, даже прекращеніе существованія—зависятъ отъ верховной государственной власти. Цеховыя собранія состоятъ подъ надзоромъ этой власти. Всѣ цеховыя должностныя лица утверждаются ею. Внутренняя дѣятельность цеховъ, какъ законодательная, такъ и административная съ судебной — подъ непосредственнымъ наблюденіемъ государственной власти. Всякое постановленіе и распоряженіе цеха требуетъ, для обращенія въ частный законъ, санкціи верховной власти. Даже распоряженіе цеховою общественною собственностью стоитъ теперь въ зависимости отъ верховной власти.

Въ силу всего этого самый строй цеха, его внутренняя организація значительно измѣняются, хотя, разумѣется, не въ корнѣ; такъ какъ правительства XVIII ст. видятъ въ этой организаціи средство къ развитію промышленности. Прежде всего измѣняются нѣсколько отношенія мастеровъ-хозяевъ, какъ самостоятельныхъ членовъ цеха, къ ихъ ученикамъ и подмастерьямъ: болѣе или менѣе устраняются

вопіющія злоупотребленія первыхъ относительно послѣднихъ. Доступъ въ члены цеха облегчается, хотя и не дѣлается вполнѣ свободнымъ. Право принадлежности къ цеху обращается изъ частнаго снова въ общественное.

Самый Zunftzwang нѣсколько смягчается, хотя и не путемъ ограниченія понятія его вообще, а путемъ всевозможныхъ исключеній и привилегій, выдаваемыхъ верховною властью извѣстнымъ лицамъ на внѣцеховое, если можно такъ выразиться, производство даннаго ремесла. Эти привилегированные ремесленники образуютъ классъ свободныхъ мастеровъ—Freimeister.

Понятно, что все это — только ограниченія злоупотребленій; но эти ограниченія—зародышъ будущей свободы ремеслъ. Они подтачиваютъ, хотя и не особенно быстро, корень средневѣковой организаціи промышленности, и кладутъ основаніе ея новой организаціи.

Въ этомъ-то періодѣ своего развитія цехи переносятся Петромъ въ Россію. Екатерина II развиваетъ внесенное ея предкомъ, и цехи являются въ жизни нашихъ городовъ фактомъ, если и не имѣющимъ внутренней исторіи за собой, то во всякомъ случаѣ имѣющимъ полуторастолѣтній періодъ существованія. Отживъ фактически, цехи живутъ до настоящаго времени юридически. Вотъ почему едвали можно игнорировать ихъ, говоря объ устройствѣ городовъ.

ГЛАВА IV.

Русскія артели.

Говоря, что Петръ Великій переноситъ на русскую почву чуждыя ей цеховыя учрежденія западно-европейскаго торгово-промышленнаго населенія, я высказываю взглядъ на цехи не всѣхъ, а только большинства, хотя, впрочемъ, очень солиднаго, нашихъ ученыхъ. Извѣстный московскій ученый, профессоръ Лешковъ, въ законодательствѣ Петра о цехахъ видитъ ничто иное, какъ только «болѣе ясное и точное опредѣленіе закономъ» того, что издавна существовало, по обычаю, въ русскомъ народѣ; цеховая организація Петра Великаго въ глазахъ этого ученаго есть ничто иное какъ регулированіе древняго корпоративнаго устройства рус-

ского промысла и торговли, вылившагося въ форму дружины и артели, которыя, по его мнѣнію, и есть цехи западно-европейскихъ ремесленниковъ [1]). Въ мнѣніи заслуженнаго профессора справедливо лишь то, что нѣкоторые виды промышленности уже издавна дѣйствительно организовались на союзномъ началѣ. Были ли эти союзы ремесленниковъ древней Россіи совершенно однородными явленіями общественно-промышленной жизни съ западно-европейскими цехами, были ли наши дружины и артели ремесленниковъ ничѣмъ инымъ какъ цехами; есть ли законодательство Петра о цехахъ простая регламентація обычнаго артельнаго устройства, отвѣтъ на это вытечетъ самъ собою изъ нѣкотораго, хотя бы и поверхностнаго, знакомства съ артельной организаціей и ея сравненія съ цеховымъ устройствомъ.

Фактъ существованія ремесленно-промышленныхъ ватагъ, артелей въ древней Россіи—фактъ прочно установленный въ нашей ученой литературѣ, какъ основанный на точныхъ историческихъ данныхъ. Далеко не въ такомъ положеніи находится вопросъ о сущности этихъ ватагъ и артелей, объ ихъ организаціи; дошедшія до насъ данныя объ этой сторонѣ вопроса слишкомъ скудны; но ихъ, мнѣ кажется, совершенно достаточно для того, чтобы заключить, что древнія ватаги и артели покоились совершенно на томъ же началѣ, на какомъ строятся обычныя, народныя (въ тѣсномъ смыслѣ этого слова) артели настоящаго времени, имѣющія приложеніе во многихъ изъ нашихъ такъ называемыхъ отхожихъ промыслахъ. Въ виду этого послѣдняго обстоятельства въ тѣхъ немногихъ словахъ, которыя мнѣ придется сказать о русскомъ артель-

---

[1]) Историч. очеркъ древн. рус. законодательства о ремесленной и заводской промышленности. „Москвитянинъ“ 1852 г. т. VI, № 23, стр. 12, 13 и 7. *Его же.* Русскій нар. и гос. 366—368. Ремесленная корпорація, общины или цехи существовали въ Россіи говоритъ г. Лешковъ, съ самыхъ древнихъ временъ. Какъ доказательство этого факта онъ приводитъ извѣстіе отъ XIV ст. Новгородской лѣтописи о томъ, что одна изъ новгородскихъ церквей росписана была грекомъ Исаемъ „съ други“; въ этихъ древне-русскихъ ремесленныхъ корпораціяхъ, нашъ ученый видитъ цехи въ силу того, что члены ихъ распадались на старѣйшинъ и дружину собственно. При этомъ, онъ замѣчаетъ однако, что принудительный характеръ западно-европейскихъ цеховъ былъ совершенно чуждъ нашимъ. *Ibid.*

номъ началѣ, я буду основываться одинаково, какъ на данныхъ, дошедшихъ до насъ отъ древняго періода нашей исторіи, такъ и на данныхъ, которыя мы имѣемъ о настоящемъ состояніи нашихъ артелей.

Нашъ извѣстный изслѣдователь по исторіи русскаго права, г. Калачовъ, начинаетъ свою небольшую статью объ артеляхъ древней и нынѣшней Россіи [1]) слѣдующими словами: «артель въ смыслѣ товарищества нѣсколькихъ лицъ, соединяющихся своими капиталами и трудомъ или только послѣднимъ для какой нибудь работы, промысла или предпріятія и вслѣдствіе этого отвѣчающихъ другъ за друга, есть явленіе глубокой древности» [2]). Древнѣйшимъ образчикомъ такого рода товарищества авторъ считаетъ нашу вервь или виру. Нѣтъ сомнѣнія, что вервь представляла собою союзъ людей, соединенныхъ круговою порукой, но вервь Русской Правды ни въ какомъ случаѣ не есть, на сколько мы ее знаемъ, товарищество, образовавшееся съ экономическими, промышленными цѣлями; по крайней мѣрѣ ее нельзя назвать такимъ союзомъ на основаніи тѣхъ данныхъ, которыя содержатся о ней въ Русской Правдѣ. Первообразомъ такого союза равноправныхъ членовъ съ цѣлью промысловою, скорѣе можно считать первоначальную дружину варяго-русскихъ князей, между членами которой было

---

[1]) Статья эта помѣщена въ Этногр. сб. рус. геогр. общества, вып. VII стр. 1—93.

[2]) Стр. 1 и 3. Онъ относитъ существованіе ихъ ко времени XI и XII столѣтія. Изъ приведенной цитаты видно, о какого рода артеляхъ говоритъ авторъ. Со словомъ артель связывается множество самыхъ разнообразныхъ понятій, начиная съ простой толпы, группы случайно сошедшихся людей, кончая совокупностью рабочихъ, состоящихъ на работахъ, каждый на своихъ особыхъ условіяхъ, у одного лица, хозяина. Изъ всего этого разнообразія понятій, мы, разумѣется, будемъ имѣть въ виду исключительно союзы или товарищества людей, составившихъ одно цѣлое въ виду опредѣленной экономической цѣли, именно въ виду совмѣстнаго промысла того или инаго рода. Такого рода союзы, товарищества, не всегда называются артелями. Это послѣднее названіе встрѣчается въ нашихъ памятникахъ лишь съ XVII ст. (*Калачовъ*. 4); а до того времени для выраженія этого понятія употреблялись слова ватага и складчина (*Ibid*, 3. *А. Ефименко*—артели Арханг.губ.; Сб.мат. объ арт. I. 2 и 3). Замѣчательно, что какъ слово ватага, такъ и артель—оба не русскаго корня (*А. Ефименко*. ibid 3).

полное равенство и самъ князь являлся не болѣе, какъ первымъ между равными Можно думать, союзы равноправныхъ между собою промышленниковъ слагались еще въ доисторическій періодъ существованія русскаго народа съ цѣлью совмѣстной охоты, рыболовства и т. п., что вызывалось первобытнымъ состояніемъ промысловыхъ орудій, устранявшимъ всякую возможность единичнаго промысла и отсутствіемъ капиталовъ: физическая сила, руки отдѣльнаго человѣка играли исключительную почти роль во всѣхъ добывающихъ промыслахъ этого періода. Начинавшаяся торговля, исключительно обмѣнная и оптовая, точно также вызывала необходимость союзовъ между отдѣльными торговцами-промышленниками: отсутствіе всякой безопасности во время пути, необходимость защищать себя во время этого пути съ оружіемъ въ рукахъ, необходимость, сдѣлавшая изъ первобытнаго купца вмѣстѣ съ тѣмъ и воина, заставляла ихъ сплачиваться въ тѣсные союзы, какъ промышленные, такъ и союзы самозащиты въ тоже время. Знаменитые новгородскіе ушкуйники ватагами, шайками, расходились на востокъ, сѣверъ и западъ отъ своего господина Великаго Новгорода, общими силами прокладывая дорогу сквозь невѣдомыя земли, грабя туземное населеніе и поровну дѣля добычу. Эти шайки, ватаги, такъ сказать, одновременно, артелью производили грабежи и дѣлали завоеванія [1]).

Отъ конца XIII и начала XIV ст. до насъ дошли извѣстія о товариществахъ, артеляхъ какъ торговыхъ, такъ и промысловыхъ въ тѣсномъ смыслѣ слова [2]). О союзѣ оптовыхъ торговцевъ Великаго Новгорода мы имѣемъ самыя точныя свѣдѣнія даже отъ XII ст. [3]). Довольно развитая организація этого общества указываетъ на давнее существованіе союзнаго начала въ средѣ промышленниковъ. Въ XIV и XV столѣтіяхъ все чаще и чаще встрѣчаются указанія о ватагахъ и складчинахъ [4]). Отъ XVII

---

[1]) *А. Ефименко*: 4 и 9: отъ XIV ст. — грамота Андрея Александровича тремъ велико-княжескимъ ватагамъ.

[2]) *Ibid*—морскіе промыслы на сѣверѣ.

[3]) Новгородское общество купцовъ церкви Іоанна Предтечи, что на Опокахъ. *Костомаровъ*: Сѣвер. рус. народопр. II. 224.

[4]) *Калачовъ*. 3. По мнѣнію г. *Петрова*, цитированному *А. Ефимен-*

вѣка и даже конца XVI [1]) мы имѣемъ уже гораздо болѣе извѣстій о существованіи у насъ артельнаго начала, начала товарищества, въ средѣ промышленниковъ. При этомъ нельзя не обратить особеннаго вниманія на то обстоятельство, что изъ всѣхъ свѣдѣній объ артеляхъ, которыя мы имѣемъ отъ этого времени, ни одно не говоритъ объ артели ремесленниковъ въ тѣсномъ смыслѣ этого слова, ремесленниковъ, занимающихся своимъ ремесломъ дома, у себя въ избѣ; всѣ артели, съ которыми мы встрѣчаемся въ нашихъ историческихъ и юридическихъ памятникахъ есть ничто иное какъ или артели промысловъ, если можно такъ выразиться, добывающихъ, каковы рыболовство, птице-или звѣроловство [2]) или же тѣ изъ ремеслъ и промысловъ обработывающихъ, которые и до сихъ поръ называются отхожими какъ напр., артели плотниковъ, каменщиковъ [3]); или же наконецъ, это артели промысловъ тоже отхожихъ, но уже рѣшительно не имѣющихъ ничего общаго съ ремеслами вырабатывающими, а скорѣе стоящихъ въ извѣстномъ отношеніи къ торговой промышленности, каковы артели извощиковъ, бурлаковъ или и прямо торговыя артели мелкихъ торговцевъ, такъ называемыя складныя артели [4]). Только въ подобнаго рода промышленности имѣютъ мѣсто въ нашемъ народѣ артели и до настоящаго времени [5]). Быть можетъ въ этомъ обстоятельствѣ лежитъ и причина того, что самая основа нашихъ про-

---

ко тюленьи промыслы на Бѣломъ Морѣ въ періодъ новгородскаго владычества производились артелями. Сб. м. объ арт. I. 22—23.

[1]) *Ibid.* 9—10. Въ 1577 году упоминается отъ артели рыболововъ. Въ 1598 году говорится объ артели плотниковъ.

[2]) *Ibid.* 10 здѣсь упоминаются и артели пчеловодовъ, бортниковъ; 27—28. *А Ефименко.* Сб. мат. объ арт. I. 9—10. и II. 5 и пр.

[3]) *Калачовъ*: 9.

[4]) *Ibid.* 13, 33, 6. Наконецъ существовали, существуютъ и до сихъ поръ такія артели скомороховъ (теперь мелкихъ фокусниковъ и акробатовъ). нищихъ и разбойниковъ. *Ibid.* 13—17.

[5]) И въ настоящее время мы знаемъ лишь артели почти исключительно отхожихъ промысловъ: плотниковъ, каменьщиковъ, крючниковъ, землекоповъ; или такія артели, какъ биржевыя. Въ нашихъ ремесленно-мануфактурныхъ центрахъ—селахъ Ивановѣ, Павловѣ—не было и признаковъ артельнаго производства, по крайней мѣрѣ до самаго послѣдняго времени, когда объ устройствѣ ихъ стали хлопотать немногіе доброжелатели ремесленниковъ.

мышленныхъ артелей, начиная съ XVII столѣтія, когда мы получаемъ о ней болѣе или менѣе точныя и подробныя свѣдѣнія, и до настоящаго времени, остается не только тою же самою, но и въ томъ же самомъ видѣ, въ той же самой формѣ. Оно и понятно: всѣ эти виды промысловъ остаются въ теченіи двухъ столѣтій безъ всякихъ измѣненій, по крайней мѣрѣ въ техническомъ отношеніи; если же значительное развитіе ихъ произошло по отношенію къ спросу, т. е. если нѣкоторые изъ нихъ, какъ напр., промыслы каменщиковъ или плотниковъ значительно расширились, по крайней мѣрѣ въ большихъ городахъ, то это обстоятельство послужило только къ полному вырожденію въ нихъ, въ тѣхъ случаяхъ, когда постройка принимаетъ большіе размѣры, всякаго артельнаго начала.

Артельное начало у насъ всегда прилагалось, и прилагается до сихъ поръ, лишь къ тѣмъ промысламъ, занятіе которыми не требуетъ совсѣмъ капитала или требуетъ его лишь въ очень незначительныхъ размѣрахъ. Оно прилагается въ своей чистой формѣ лишь въ тѣхъ промыслахъ, гдѣ кромѣ труда, рукъ и самыхъ ничтожныхъ орудій, ничего не нужно, какъ напр. въ промыслѣ крючниковъ, каменщиковъ, когда постройка производится ея владѣльцемъ на началахъ хозяйственныхъ. Едва только капиталъ, необходимый для производства промысла, принимаетъ сколько нибудь значительные размѣры, артель измѣняетъ свой характеръ: въ составъ ея входитъ уже начало ей враждебное, начало разрушающее ее въ самомъ корнѣ. Все это разумѣется обусловливается экономическимъ состояніемъ нашего народа. Вотъ почему, наши промышленныя артели, если только не обратились въ простое общество людей, занимающихся однимъ промысломъ и состоящихъ въ наймѣ у одного подрядчика, распадаются на двѣ рѣзко различающіяся по самому объему артельнаго начала, такъ сказать, широтѣ его приложенія, группы: къ первой группѣ артелей, основанныхъ на полномъ артельномъ началѣ, на началѣ совершеннаго товарищества, относятся тѣ артели, въ которыхъ и капиталъ, подобно труду составляетъ полную и притомъ общую собственность всѣхъ членовъ артели, сюда относятся и тѣ артели, которыя какъ напр., артель рыбинскихъ крючниковъ или небольшія плотничьи и каменьщичьи артели совсѣмъ не нуждаются въ капиталѣ; ко второй группѣ

нужно отнести всѣ тѣ промысловыя артели, члены-артельщики которой вносятъ въ дѣло только трудъ, а необходимый капиталъ вносится или лицомъ, вовсе не входящимъ въ составъ артели, или же такимъ же членомъ-артельщикомъ, какъ и всѣ остальные по отношенію къ труду, по отношенію же къ капиталу совершенно выдѣляющимся изъ состава артели.

Артели перваго рода покоятся на началѣ полнаго равенства всѣхъ членовъ-артельщиковъ по отношенію къ распредѣленію вознагражденія за трудъ. Въ артеляхъ этого рода, какъ я уже сказалъ, каждый членъ-артельщикъ вноситъ не только трудъ, но и капиталъ. Къ такого рода артелямъ относятся, напр., нѣкоторыя промысловыя артели нашего сѣвера—артели для ловли бѣлуги, трески, сельдей и т. п. При этомъ, какъ трудъ, такъ и капиталъ вносятся обыкновенно въ совершенно равныхъ доляхъ [1]). Мало того, очень часто артельщики держатъ и общій «харчъ», внося для этого каждый опредѣленное количество съѣстныхъ припасовъ [2]), необходимыхъ по приблизительному разсчету на все время промысла. Понятно само собою, что при такихъ условіяхъ вознагражденіе, получаемое каждымъ членомъ артели должно быть одно и тоже; дѣйствительно, во всѣхъ артеляхъ этого рода добытое совмѣстнымъ трудомъ, при одинаковомъ участіи капиталомъ всѣхъ членовъ артельщиковъ дѣлится между ними поровну [3]). При этомъ не требуется, чтобы всѣ члены непремѣнно вносили одинаковую долю одного и того же труда; достаточно, чтобы каждый членъ артели добросовѣстно отправлялъ выпавшій на его долю трудъ; все равно, если даже онъ, напр., подобно труду по приготовленію пищи для артели, и не относится непосред-

---

[1]) Сб. мат. объ артел. I. *Ефименко*: I. 57 и II. 36 и 45—47, 70; промышленники вносятъ поровну для того, чтобы пріобрѣсти снасти, необходимыя для промысла. Тоже самое—и въ артеляхъ, содержащихъ почтовыя станціи, чистку дорогъ и т. п. *Ibid.* II. 155—157; 163.

[2]) *Ibid.* I. 161; II. 55. Понятно, что промышленники ѣдятъ при этомъ всѣ вмѣстѣ за общимъ столомъ, съѣсть что нибудь тайно отъ артельщиковъ считается воровствомъ. *Ibid.* 50: артельщики тюленьихъ промысловъ вносятъ въ общій запасъ опредѣленное количество хлѣба, крупы, рыбы масла и пр.

[3]) *Ibid.* I. 57, 192; II. 36, 47, 56, 69, 71, 156—157.

ственно съ самому промыслу [1]). Проболѣвшій извѣстное время артельщикъ все-таки получаетъ пай одинаковый со всѣми остальными [2]). Только тотъ членъ артели, на котораго, благодаря большей его опытности, ловкости въ промыслѣ, благодаря нѣсколько большему значенію для промысла вообще, падали обязанности болѣе важныя для артели, чѣмъ всѣхъ остальныхъ ея членовъ; только этотъ членъ, да и то далеко не всегда получалъ нѣсколько больше общаго для всѣхъ пая [3]). Это начало совершеннаго равенства преобладаетъ не только въ средѣ каждой отдѣльной артели, между ея членами, но имѣетъ мѣсто и въ томъ случаѣ, когда, благодаря особому характеру даннаго промысла, нѣсколько отдѣльныхъ артелей вступаютъ въ союзъ между собою для общаго производства промысла, какъ напр., это имѣетъ мѣсто на сѣверѣ между бѣломорскими промышленниками. Встрѣтившись на Новой Землѣ, нѣсколько отдѣльныхъ промысловыхъ артелей составляютъ часто одну общую промысловую артель—котляну, добыча которой дѣлится поровну между отдѣльными членами-артелями даже въ томъ случаѣ, если эти артели, разъѣхавшись въ разныя стороны, промышляли далеко неодинаковое количество добычи [4]).

---

[1]) Ведущій домашнее хозяйство въ артели—заготовленіе кушанья, надзоръ за складомъ добытаго — обыкновенно освобождается или вовсе отъ непосредственнаго участія въ промыслѣ или же только отчасти. Въ томъ и другомъ случаѣ оно получаетъ одинаковую со всѣми долю.

[2]) Это начало мы встрѣчаемъ во всѣхъ артеляхъ второй группы. *Ibid.* I. 14; *Ibid.* 44 и 51.

[3]) Это начало имѣетъ мѣсто только въ артеляхъ втораго рода этой категоріи—артеляхъ, складывающихся лишь трудомъ, въ родѣ крючниковъ, архангельскихъ десятскихъ, балластныхъ и т. п.

[4]) *Ibid.* I. А. Ефименко 15, 16 и 47; тоже самое соблюдается и въ томъ случаѣ, когда нѣсколько артелей соединяется въ одну не для цѣлаго промысла, а лишь для какой-нибудь отдѣльной части его, какъ напр. тресковыя артели соединяются для добычи „наживки„. *Ibid.* II. 40. Это начало полнаго равенства при дѣлежѣ добычи выражается еще и въ такой формѣ: во многихъ мѣстахъ бѣломорскаго побережья ловля сельдей производится цѣлымъ міромъ, собственностью котораго считается часть прибрежнаго моря и который „является одною артелью“ по отношенію къ промыслу. Мѣсто улова дѣлится обыкновенно на участки, которые по жребію распредѣляются между отдѣльными артелями, на которыя распадается міръ; при чемъ всѣ отдѣльныя артели чередуются въ пользо-

Если же при составленіи артели дѣлается отступленіе отъ начала равнаго участія капиталомъ, и отдѣльные члены участвуютъ въ общемъ предпріятіи неравными долями капитала, въ такомъ случаѣ и принципъ равнаго раздѣла добычи не имѣетъ болѣе мѣста: она дѣлится пропорціонально труду и долѣ внесеннаго капитала, насколько возможна эта пропорціональность при такомъ соединеніи. Въ этомъ случаѣ уже очень трудно установить точно долю или пай, которую долженъ получить каждый изъ участниковъ; вопросъ рѣшается условно, съ обоюднаго согласія всѣхъ членовъ, если только при этомъ ни одинъ членъ не вноситъ на столько большую, сравнительно съ остальными, долю въ общій капиталъ [1]), что она значительно превышаетъ всѣ остальныя; въ противномъ случаѣ этотъ членъ eo ipso получаетъ на столько больше вліяніе на артель, что распредѣленіе добычи по крайней мѣрѣ между нимъ и всѣми остальными членами, составляющими относительно его одно цѣлое, становится далеко не равномѣрнымъ, основаннымъ исключительно на добромъ согласіи; въ этомъ случаѣ артель измѣняетъ свой характеръ, и переходитъ къ типу второй группы.

Въ артеляхъ втораго рода первой группы, не требующихъ отъ членовъ взноса капитала и покоящихся исключительно на личномъ трудѣ каждаго отдѣльнаго члена артели, начало равенства въ распредѣленіи результатовъ общаго труда проводится гораздо полнѣе, если только артельное производство не усложнилось настолько, что требуетъ отъ нѣкоторыхъ членовъ ея совершенно особенныхъ качествъ, если самая организація артели не разрослась настолько, что требуетъ спеціальныхъ органовъ для ея управленія. Артели крючниковъ въ Рыбинскѣ [2]), артели конопатчиковъ, пильщиковъ и т. п. Смоленской губерніи [3]) представляютъ собою тотъ и другой видъ артели этого рода. Такъ, вольныя артели рыбинскихъ крючниковъ, точно также, какъ артели проводниковъ барокъ изъ смольчанъ основаны, благодаря или простотѣ и несложности работъ, ими производимыхъ, или тому, что самый надзоръ и руко-

ваніи отдѣльными участками, дабы уловъ распредѣлялся равномѣрнѣе между всѣми членами міра. *Ibid.* 46 и 53.

[1]) *Ibid.* II. 53, 157.

[2]) *Ibid.* II. 241—251.

[3]) *Ibid.* I. 196—198.

водство за работами беретъ на себя тотъ, на кого они производятся, на полномъ равенствѣ относительно участія въ заработкѣ всѣхъ членовъ артели. Отъ этого начала мы видимъ уже нѣкоторое отступленіе въ артеляхъ тѣхъ рыбинскихъ крючниковъ, нѣсколько болѣе организованныхъ, въ такъ называемыхъ согласныхъ артеляхъ, гдѣ появляется особый членъ организаторъ артели, завѣдующій вмѣстѣ съ тѣмъ какъ хозяйственной частью артели, такъ и производствомъ ею самой работы. Во главѣ такихъ артелей стоитъ такъ называемый батырь, который организуетъ артель, ведетъ переговоры съ нанимающими ее хозяевами, занимается укладкой перенесенныхъ на барку кулей, на что нужна не только сила, но и особенное искусство, чтобы въ барку опредѣленныхъ размѣровъ вошло возможно большее количество кулей; онъ же ведетъ кассу и хозяйство артели. За всѣ эти, такъ сказать, спеціальныя качества, требуемыя отъ батыря и эти—нѣсколько особенный характеръ самаго труда и особенное значеніе его для артели, онъ получаетъ большую долю, въ сравненіи съ остальными артельщиками, изъ общихъ артельныхъ заработковъ [1]).

Ко второй группѣ артелей я отношу, какъ уже было замѣчено, тѣ, которыя, подобно артелямъ перваго рода первой группы, кромѣ труда строятся также и на капиталѣ, который, въ отличіе отъ артелей этого рода, входитъ составнымъ элементомъ въ основаніе артели на совершенно иныхъ началахъ въ сравненіи съ элементомъ труда; послѣдній и здѣсь вносится, такъ сказать, въ одинаковомъ количествѣ всѣми членами артели; первый же элементъ, капиталъ, вносится или, чаще всего однимъ лицомъ, физическимъ или юридическимъ, или же нѣсколькими. О принципѣ равенства въ въ этихъ артеляхъ между ихъ членами, какъ представителями капитала не можетъ быть рѣчи; капиталъ, какъ экономическій фак-

[1]) Этого нельзя, однако, возвести въ общее правило: мнѣ пришлось познакомиться съ артелью каменьщиковъ изъ Смоленской губерніи. Артель состояла человѣкъ изъ 12; изъ нихъ одинъ игралъ роль десятника, велъ хозяйство артельное. Какъ грамотный, случалось, даже былъ представителемъ артели въ камерѣ Мироваго Судьи по претензіи на хозяина постройки; и тѣмъ не менѣе этотъ членъ артели, получалъ изъ общаго заработка, долю равную долямъ всѣхъ остальныхъ. Такое же начало полнаго равенства въ заработкѣ я нашелъ въ тѣхъ артеляхъ петербургскихъ баньщиковъ, съ которыми мнѣ пришлось ознакомиться.

торъ болѣе рѣдкій и въ силу того болѣе дорогой, чѣмъ трудъ, благодаря опредѣленнымъ общимъ или мѣстнымъ причинамъ, является въ артеляхъ этого рода господствующимъ элементомъ, представители котораго пользуются въ силу этого обстоятельства, львиной долей промысловой добычи. Въ поморскихъ промысловыхъ артеляхъ этой группы въ XVII столѣтіи, чаще всего, суди по дошедшимъ до насъ документамъ, вкладчиками капитала являются юридическія лица: архіерейскіе домы или монастыри [1]). Въ этомъ случаѣ артельщики, вносящіе въ общее дѣло лишь трудъ свой, назывались и называются обыкновенно покрученниками. Архіерейскій домъ или монастырь снабжалъ артель покрученниковъ необходимымъ для промысла, начиная съ самаго незначительнаго орудія и кончая съѣстными припасами [2]); по внѣшней формѣ архіерейскій домъ, какъ представитель капитала, заключалъ съ представителями труда условія, покоящіяся на обоюдномъ добромъ согласіи, доброй свободной волѣ той и другой стороны. Но это согласіе, эта добрая воля со стороны артели покрученниковъ являлась фиктивной, и условія организаціи даннаго промысла предписывались въ сущности владѣльцемъ капитала, который получалъ изъ промысловой добычи ту долю, которую находилъ возможнымъ, не лишая артельщиковъ—работниковъ minimum'а ихъ заработка, необходимаго для удовлетворенія ихъ самыхъ необходимыхъ потребностей [3]). Въ настоящее время предпринимателемъ, капиталистомъ промысловой артели обыкновенно является отдѣльное лицо, наиболѣе зажиточный изъ мѣстныхъ крестьянъ или мѣщанъ. Такой вкладчикъ въ дѣло капитала очень часто вноситъ въ него еще и личный трудъ свой, наравнѣ съ остальными членами артели; въ такомъ случаѣ, кромѣ доли, которую онъ получаетъ изъ промысла на свой капиталъ, онъ получаетъ долю

---

[1]) Сб. мат. объ арт. въ Рос. I. 10—12. II. 5—27.

[2]) Только платье артельщики должны были имѣть свое.

[3]) Такъ, напр. изъ книгъ архіерейскаго дома отъ 1694 г. видно, что этотъ домъ, какъ предприниматель, вкладчикъ капитала въ промысловую артель, получалъ изъ общей прибыли слишкомъ въ два раза больше, чѣмъ вся остальная артель. Сб. мат. объ ар. I. 11—12. II. 9, 12 и 13. Той-же системы держался и Соловецкій монастырь; въ настоящее время онъ беретъ половину: „дѣлити намъ рыба на трое, на монастырь двѣ доли, а третья доля крестьянамъ“. *Ibid.* II. 24.

изъ него и на свой трудъ [1]). При этомъ не только капиталъ получаетъ большую часть промышленнаго, но и самый трудъ хозяина или замѣняющаго его, который обыкновенно играетъ роль кормщика, вознаграждается большей долей изъ добытаго въ сравненіи съ долями членовъ артели. Что касается взаимныхъ отношеній между собою членовъ артели, вносящихъ въ промысловое дѣло лишь трудъ, то они опредѣляются или на началѣ полнаго равенства или же пропорціонально такъ сказать качеству труда, гдѣ это качество играетъ болѣе или менѣе важную роль. Въ артеляхъ, снаряжавшихся въ XVI и XVII столѣтіяхъ архіерейскимъ домомъ, кормщикъ и карбасники, какъ стоявшіе во главѣ артели и пользовавшіеся распорядительной властью въ ней, получали гораздо большую долю изъ добычи въ сравненіи съ остальными членами [2]). Это начало въ распредѣленіи добычи между артельщиками имѣетъ мѣсто и въ настоящее время въ такихъ промысловыхъ артеляхъ, какъ напр., моржовые; кормщикъ въ этихъ артеляхъ получаетъ иногда въ шесть разъ больше, чѣмъ обыкновенный покрученникъ; помощникъ кормщика — половину пая кормщика, т. е. раза въ три больше въ сравненіи съ остальными членами артели, простыми покрученниками [3]), которые тоже не получаютъ, иногда всѣ поровну: случается, хотя и въ меньшинствѣ случаевъ, что покрученникъ, получаетъ не цѣлый пай, какъ большинство его товарищей, а лишъ $^3/_4$ его [4]). Однако, это начало пропоціональнаго дѣленія добычи нетолько не исключительное, но едва ли даже и преобладающее начало: во многихъ изъ промысловыхъ артелей сѣвера этой группы мы встрѣчаемъ начало полнаго равенства; такъ напр. въ артеляхъ, составляющихся для ловли бѣлугъ, за выдѣломъ доли для вознагражденія внесшаго капиталъ, вся остальная добыча дѣлится поровну между всѣми артельщиками [5]); тотъ же принципъ имѣетъ мѣсто и въ

---

[1]) *Ibid.* I. 28, 37, 49. Если онъ не идетъ на промыселъ самъ, то вмѣсто себя ставитъ какого либо промышленника, которому даетъ пай большій, чѣмъ получаютъ остальные. 58.

[2]) *Ibid.* II. 9—12.

[3]) *Ibid.* I. 27—28.

[4]) *Ibid.* I. 27.

[5]) *Ibid.* 59.

кольскихъ артеляхъ для ловли трески, а также и въ сельдяныхъ артеляхъ [1]).

Такимъ образомъ, въ артеляхъ второй группы принципъ общности нарушается, въ сущности лишь въ отношеніяхъ между капиталомъ съ одной стороны и трудомъ съ другой; что же касается отношеній между тѣми членами артели, которые вносятъ въ общее дѣло лишь трудъ, то здѣсь это начало не нарушается и отношенія между членами артельщиками тѣже самыя, какія мы видѣли въ артеляхъ первой группы.

Нельзя не сдѣлать заключенія, по крайней мѣрѣ на основаніи того матеріала, который мы имѣемъ въ настоящее время подъ руками, что основнымъ началомъ нашихъ артелей, дѣйствительно, является, какъ выражается г. Калачовъ «равенство взаимныхъ отношеній» между отдѣльными членами. Это равенство, простирается во многихъ артеляхъ, какъ мы видѣли, до того, что всѣ члены артели держатъ общій столъ; при чемъ даже въ артеляхъ второй группы членъ—капиталистъ, если можно такъ выразиться, хозяинъ покрученниковъ, какъ его обыкновенно называютъ, если онъ участвуетъ въ артели и трудомъ, обѣдаетъ за однимъ столомъ, одной и той же пищей, какъ и артельщики-покрученники [2]).

Учениковъ и подмастерьевъ, мы вовсе не встрѣчаемъ въ русскихъ артеляхъ въ качествѣ особаго института. Если напр., въ промысловыхъ артеляхъ сѣвернаго поморья и встрѣчаются мальчики, то все-таки далеко не въ роли учениковъ. Они обыкновенно помогаютъ старшимъ, исполняя легкія, не особенно сложныя работы, за что получаютъ, подобно всѣмъ членамъ-артельщикамъ нѣкоторую долю изъ общей добычи, хотя долю, разумѣется гораздо меньшую. Это отсутствіе института учениковъ въ нашихъ артеляхъ объясняется характеромъ самыхъ промысловъ этихъ артелей: почти всѣ они — въ высшей степени не сложны, и не требуютъ почти ничего, кромѣ силы и нѣкотораго навыка; временной от-

---

[1]) *Ibid.* II. 39 и 49. Быть можетъ замѣчаніе *А. Ефименко*, что такое распредѣленіе добычи въ этихъ артеляхъ обусловливается такъ сказать простотою и несложностью промысла, не требующаго никакихъ особыхъ знаній, и справедливо.

[2]) *Ibid.* I. 38. Надъ хозяевами, которые ѣдятъ украдкой отъ покрученниковъ, обыкновенно смѣются. *Ibid.* 40.

хожій характеръ ихъ также значительно вліяетъ въ этомъ отношеніи: работники—артельщики не имѣютъ возможности брать мальчиковъ на выучку, такъ какъ они составляютъ артель лишь на опредѣленное, очень не долгое обыкновенно, время, по прошествіи котораго расходятся часто на всегда: кто-жъ въ такомъ случаѣ являлся бы отвѣтственнымъ лицомъ передъ обществомъ и родителями или родственниками ученика?

Артель во всѣхъ своихъ формахъ и проявленіяхъ есть союзъ полноправныхъ и притомъ равноправныхъ по отношенію къ данному промыслу и его результатамъ; въ силу этого начала въ ней не могутъ имѣть мѣста такіе члены, юридическое положеніе которыхъ было бы подобно положенію подмастерьевъ въ западноевропейскихъ цехахъ. Съ развитіемъ въ средѣ артели состоянія неполноправныхъ членовъ, съ образованіемъ класса подмастерьевъ, артель должна пасть въ томъ своемъ значеніи, какое она имѣла, такъ сказать съ поконъ вѣку и имѣетъ до сихъ поръ; въ такомъ случаѣ она должна обратиться въ союзъ предпринимателей, производящихъ работы не только собственнымъ трудомъ, трудомъ артельнымъ, но и трудомъ наемнымъ, преставители котораго стояли бы къ членамъ-артельщикамъ въ такомъ же отношеніи, въ какомъ стоятъ къ своему хозяину—предпринимателю его—наемные рабочіе; артель постепенно обратилась бы въ союзъ капиталистовъ, вносящихъ въ общее дѣло лишь капиталъ, который одинъ вносился бы на артельномъ началѣ; трудъ же долженъ бы сдѣлаться исключительно наемнымъ; при раздѣленіи добытаго артельное начало имѣло бы мѣсто лишь по отношенію къ капиталистамъ артельщикамъ; вознагражденіе же труда обусловливалось бы, какъ оно обусловливается въ отношеніяхъ рабочихъ къ хозяевамъ исключительно суровыми политико-экономическими законами спроса и предложенія, могуществомъ капитала и безсиліемъ труда. Въ нашихъ артеляхъ мы встрѣчаемся со слѣдующимъ отступленіемъ отъ ихъ основнаго начала: часто артель, взявъ на себя какой либо подрядъ, обязывается выполнить его въ теченіи опредѣленнаго срока: но, благодаря ли тому что разчетъ ею сдѣланный, былъ ошибоченъ или, благодаря тому, что почему либо выбылъ изъ артели одинъ членъ или нѣсколько, на всегда или на время,—работа къ сроку не можетъ быть кончена. Чтобы избѣжать невыгодныхъ послѣд-

ствій неисполненія подряда, артельщики прибѣгаютъ къ помощи наемнаго труда: не желая вѣроятно принимать въ свою среду совершенно незнакомаго ей человѣка, артель принанимаетъ недостающее количество рабочихъ рукъ на обычныхъ условіяхъ поденнаго или задѣльнаго вознагражденія, смотря по характеру работы [1]). Въ этихъ случаяхъ артель, поотношенію къ своему наемному рабочему является хозяиномъ, а рабочій по отношенію къ ней не имѣетъ никакихъ юридическихъ правъ, кромѣ правъ рабочаго на условную рабочую плату, которая вносится ему артелью, какъ юридическимъ лицомъ. Этотъ фактъ дѣйствительно составляетъ не болѣе, какъ отступленіе отъ основнаго начала, отступленіе къ которому артель вынуждается обстоятельствами; по этому вездѣ тѣмъ или инымъ способомъ, артель устраняетъ это ненормальное явленіе; такъ напр., рыбинскіе крючники, лишь только артель начинаетъ постоянно нуждаться въ лишнемъ работникѣ, дѣлаетъ своего наемнаго рабочаго, разумѣется, если онъ удовлетворяетъ извѣстнымъ условіямъ хорошаго артельщика, членомъ артели [2]). Если же въ промысловыхъ артеляхъ нашего сѣвера мы встрѣчаемся съ наемными отъ артели рабочими, какъ съ явленіемъ почти постояннымъ, то этотъ фактъ объясняется, мнѣ кажется, преобладающимъ значеніемъ вкладчиковъ-капиталистовъ, которые очень часто, не желая сами участвовать въ дѣлѣ и трудомъ, нанимаютъ за себя работника, на долю котораго, хотя и причитается обыкновенно опредѣленный пай изъ общаго промысла, на этотъ пай составляетъ достояніе, нанявшаго его хозяина, артельщика капиталиста; онъ же получаетъ за свои труды лишь условную плату и къ общей добычѣ никакого отношенія не имѣетъ [3]). Мы встрѣчаемся на сѣверѣ

---

[1]) Такъ, напр., крючники въ Рыбинскѣ часто прибѣгаютъ къ этому средству. Сб. мат. об. арт. въ Рос. II. 249. Я зналъ, что артели банщиковъ въ Петербургѣ въ дни, когда посѣтителей такъ много, что артельныхъ силъ не хватаетъ, нанимаютъ поденно помощниковъ себѣ.

[2]) *Ibid.*

[3]) *Ibid.* II. 58. Съ подобнымъ фактомъ мы встрѣчаемся, въ артели сборщиковъ пошлинъ, артельная запись которыхъ дошла до насъ отъ XVII ст., каждый пайщикъ имѣлъ „на пай себѣ по человѣку“, къ которымъ заключались особыя условія и который вовсе не входилъ въ составъ артели. *Калачовъ:* арт. др. и нынѣш. Россіи стр. 4—5.

и съ другимъ подобнымъ же фактомъ: нѣкоторыя промышленныя артели, въ которыхъ главную роль играетъ нестолько трудъ, сколько капиталъ допускаютъ замѣну артельщика члена, по отношенію къ труду, лицомъ, для артели совершенно постороннимъ: артельщикъ нанимаетъ кого либо за себя для отправленія нѣкоторыхъ обязанностей; нанятый, получивъ съ артельщика условное вознагражденіе, съ артелью не вступаетъ ни въ какія юридическія отношенія. Какъ то, такъ и другое явленіе объясняется, какъ я уже замѣтилъ, именно преобладаніемъ въ этихъ артеляхъ капитала надъ трудомъ; ни то, ни другое не представляетъ собою явленія нормальнаго, сроднаго съ основнымъ артельнымъ началомъ.

Независимо отъ того или другаго отступленія отъ этого основнаго начала, вызываемаго тѣми или иными причинами, по своей сущности, наша артель, по отношенію къ добываемому ею, является владѣльцемъ, юридическимъ лицомъ, какъ совокупность всѣхъ членовъ ее составляющихъ: все добытое ею есть достояніе всѣхъ, общее артельное достояніе; при чемъ такимъ достояніемъ, такой общей артельной собственностью считается почти всегда не только добываемое каждымъ членомъ артели именно въ качествѣ таковаго и притомъ, въ качествѣ артельщика-работника именно даннаго промысла, но и все, что получитъ артельщикъ тѣмъ или инымъ путемъ не въ качествѣ члена артели и не въ качествѣ промышленника. Такъ въ запискахъ знаменитаго естествоиспытателя Бэра, цитируемыхъ А. Ефименко въ своихъ статьяхъ о промышленныхъ артеляхъ нашего сѣвера, приводится такого рода фактъ: Бэру хотѣлось добыть экземпляръ мыши, обитающей на Новой Землѣ; онъ обратился съ просьбой объ этомъ къ одному мальчику, члену промысловой артели; мышь была добыта; мальчикъ получилъ за нее рубль; при этомъ онъ просилъ Бэра не сказывать о полученномъ имъ рублѣ его отцу, потому что въ такомъ случаѣ ему пришлось бы отказаться отъ личнаго владѣнія этимъ рублемъ въ пользу всей артели; это и случилось, когда отецъ узналъ о полученномъ его сыномъ рублѣ. Съ подобнымъ же фактомъ мы встрѣчаемся и въ артельномъ обычномъ правѣ XVII столѣтія: артельная запись сборщиковъ податей отъ 1654 года запрещаетъ членамъ артели даже подарокъ «свозить украдкомъ въ сторону;» такъ что и этимъ путемъ добытое каждымъ отдѣльнымъ

членомъ должно входить въ составъ общей массы артельной собственности [1]). Являясь такимъ фиктивнымъ, юридическимъ лицомъ по отношенію къ собственности, русская артель является такимъ лицомъ не въ одномъ въ этомъ отношеніи. Артели, промышляющія работами съ подряда, обыкновенно заключаютъ условія объ исполненіи этого послѣдняго отъ лица всей артели, какъ юридическаго лица. Беря на себя исполненіе какого либо подряда, артель, какъ совокупность всѣхъ составляющихъ ея членовъ, отвѣчаетъ за исправное его исполненіене неустойкой [2]), въ которой участвуютъ равными долями всѣ члены ея. Большею частью такія артели заключаютъ самыя письменныя условія не черезъ повѣреннаго, а отъ имѣни прямо артели. Всѣ члены въ совокупности ручаются за каждаго отдѣльнаго члена въ отдѣльности; начало круговой поруки здѣсь имѣетъ полное приложеніе [3]).

Все это—только слѣдствіе основнаго начала артели—«равенства взаимныхъ отношеній ея членовъ», какъ выражается г. Калачовъ. При этомъ небходимо имѣть въ виду, что «равенство» членовъ артели не касается однако всѣхъ отношеній; артель не беретъ всего человѣка, а лишь одну его сторону, сторону промышленно-экономическую; почему и равенство имѣетъ мѣсто лишь въ этихъ спеціальныхъ взаимныхъ отношеніяхъ. Артель—исключительно промышленно-экономическое явленіе общественной жизни, не представляющее собою самобытнаго, отдѣльнаго цѣлаго ни въ религіозномъ, ни въ нравственномъ, ни тѣмъ менѣе въ политическомъ смыслѣ. На такой характеръ ея разумѣется вліяло между многими другими условіями ничтожное развитіе промышленности вообще и самая сущность тѣхъ промысловъ въ частности, въ приложеніи къ которымъ имѣла и имѣетъ мѣсто артельная организація. Почти всѣ эти промыслы, какъ я уже замѣтилъ, относятся къ числу такъ называемыхъ «отхожихъ», т е. временныхъ, почти случайныхъ. Артель, сформировавшись съ цѣлью занятія извѣстнымъ промысломъ

---

[1]) *Калачовъ:* ibid.

[2]) Отъ 1605 г. дошла до насъ запись извощиковъ, взявшихся перевесть хлѣбъ изъ Новгорода въ Витебскъ; они ручаются всей артелью за всѣ убыли въ дорогѣ. *Калачовъ.* 13.

[3]) Еще въ XVII ст. артели рядились съ круговою порукою другъ за друга; напр. артель каменщиковъ въ 1686 г. *Калачовъ.* 9.

на опредѣленное время года, распадается по прошествіи извѣстнаго срока и бывшіе товарищи-артельщики расходятся въ разные концы, рискуя никогда не встрѣтиться. Кончились спеціальныя занятія, связывавшія всѣхъ членовъ артели, и она, эта артель рушится: между ея членами нѣтъ болѣе никакихъ общихъ интересовъ, каждый соучастникъ артели, будучи таковымъ, не перестаетъ однако быть на своей родинѣ членомъ опредѣленной общины, не имѣющей ничего общаго съ промышленной артелью, въ которой сплошь и рядомъ участвуютъ рабочіе не только ни одной деревни или волости, но даже и ни одного уѣзда, а быть можетъ и губерніи. Какъ самый промыселъ, ради котораго сформировывается артель, составляетъ не главный, а побочный или по крайней мѣрѣ не единственный интересъ въ жизни нашего крестьянина, такъ точно и его артельные интересы являются интересами въ его жизни только временными, случайными, спеціальными; главными же жизненными интересами его остаются интересы общинно-деревенскіе; община, а не артель является общеніемъ, поглощающимъ, или лучше, обнимающимъ всего крестьянина; она является и административно-политическимъ учрежденіемъ [1]).

Этотъ же характеръ временности, случайности русской промысловой артели вліяетъ и на самую ея организацію; имъ обусловливается простота и несложность большинства нашихъ артелей. Этотъ характеръ прежде всего вызываетъ непрочность, случайность артельныхъ отношеній; онъ вліяетъ на число членовъ артели, на выборъ самаго промысла: человѣкъ видящій въ данномъ промыслѣ лишь подспорье, а не единственный источникъ своего существованія, не можетъ посвятить ему всего себя, все свое время; онъ можетъ заняться имъ лишь въ теченіи опредѣленнаго времени, положить на него лишь часть своего труда; отсюда, артель необходимо должна быть явленіемъ преходящимъ, артельные интересы— временными интересами въ жизни крестьянина-промышленника; самый промыселъ, благодаря тѣмъ же причинамъ, избирается наиме-

[1]) Артель играетъ гораздо большее значеніе въ общественной жизни, значеніе, почти одинаковое съ значеніемъ поземельной общины, въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ нашего далекаго сѣвера, гдѣ рыбные промыслы замѣняютъ собою земледѣліе, гдѣ море замѣняетъ поле, гдѣ промысловая община заступаетъ мѣсто земледѣльческой.

нѣе сложный, такой, который не мѣшалъ бы совмѣстному занятію земледѣліемъ. Немногочисленность членовъ и большая или меньшая простота, несложность промысла ближе всего вліяютъ на несложность, простоту артельной организаціи.

Другое дѣло артели постоянныя, артели, члены которыхъ въ артельномъ промыслѣ видятъ если не единственный, то во всякомъ случаѣ главный способъ существованія; артели, количество членовъ которыхъ достигаетъ сравнительно значительныхъ размѣровъ. Эти артели слагаются уже въ правильную, достаточно сложную организацію. Такими артелями являются биржевыя артели Петербурга и Москвы, лоцманскія и дрягильскія артели Архангельска. И эти артели выработались постепенно изъ временныхъ артелей отхожихъ промысловъ; разросшись до извѣстныхъ предѣловъ, онѣ обратили на себя вниманіе правительства и вызвали регламентацію со стороны послѣдняго. Эта правительственная регламентація внесла въ артельную организацію не мало чуждаго, поэтому я на этихъ артеляхъ здѣсь не останавливаюсь; наконецъ, онѣ окончательно выработались лишь въ XIX столѣтіи и представляютъ уклоненія отъ артельнаго начала все-таки не въ своей сущности, а лишь въ формахъ, въ развитіи этой сущности [1]).

Вотъ что, въ нѣсколькихъ словахъ, представляли и представляютъ наши промышленныя артели. Понятно, что онѣ не могли обратить на себя вниманія Петра Великаго, какъ по своей незначительности, такъ и по самому характеру промысловъ, строившихся на артельномъ началѣ. Онъ стремится развить промышленность иного рода, промышленность ремесленную въ тѣсномъ смыслѣ этого слова,

[1]) При этомъ не слѣдуетъ упускать изъ виду того, очень важнаго обстоятельства, что правительственная регламентація артелей носитъ иной, совершенно отличный отъ регламентаціи цеховъ характеръ; самая цѣль той и другой—совершенно различны: цеховая организація имѣетъ въ виду не однѣ, какъ увидимъ, промышленныя цѣли; цехъ вмѣстѣ и общественно городская единица. Биржевая артель этого не представляетъ: въ Петербургѣ она не состоитъ даже изъ мѣстнаго населенія, напротивъ, если не исключительно, то въ громадномъ большинствѣ случаевъ каждая изъ этихъ артелей состоитъ изъ пришлаго, провинціальнаго населенія, притомъ часто населенія сельскаго, а не городскаго. Биржевая артель Петербурга не имѣетъ ничего общаго съ городскимъ устройствомъ и управленіемъ. Цехи же непосредственно съ нимъ связаны.

а вмѣстѣ и мануфактурную, онъ старается развить тѣ роды промышленности, которые составляли въ Западной Европѣ исключительное достояніе городскаго населенія. Поощряя съ своей точки зрѣнія этого рода промышленность, онъ думаетъ вмѣстѣ съ тѣмъ содѣйствовать развитію городскаго населенія; отсюда—тѣсная связь организаціи ремесленной съ организаціей городскаго управленія вообще. Эту ремесленную организацію законодателю приходилось или выробатывать вновь или заимствовать у сосѣдей. Артель, какъ уже было замѣчено, не имѣла мѣста въ ремесленной промышленности, которой самой, въ средѣ городскаго населенія, почти не существовало: потребности высшихъ слоевъ удовлетворялись холопьимъ трудомъ; потребности среднихъ и низшихъ сословій были слишкомъ несложны, чтобы быть въ состояніи вызвать къ существованію спеціальное сословіе со спеціальной организаціей его. Перенести же артельную организацію на эту промышленность Петръ не могъ во-первыхъ уже потому одному, что едва-ли былъ знакомъ съ нею, а во-вторыхъ, это было бы и неудобно въ видахъ ея сущности, едва-ли совмѣстимой съ характеромъ преобразованій Петра вообще и его плановъ относительно городскаго населенія въ особенности; западно-европейская цеховая организація гораздо болѣе соотвѣтствовала этимъ планамъ и цѣлямъ.

ГЛАВА V.

Цехи Петра Великаго.

Цеховая организація, вводимая Петромъ Великимъ, составляетъ, если можно такъ выразиться, лишь часть своего цѣлаго—организаціи городскаго населенія вообще; почему и въ ней преобладаютъ государственно-административные интересы надъ частно-общественными: цехи вводятся, въ сущности, не столько ради интересовъ промышленности и ея представителей, сколько ради интересовъ административныхъ.

И въ XVIII столѣтіи, наканунѣ введенія цеховъ и магистратскаго устройства городовъ, организація торгово-промышленнаго городскаго населенія едва-ли чѣмъ отличалась отъ организаціи его въ XVII столѣтіи; самая торговля и промышленность въ началѣ цар-

ствованія Петра не далеко ушли; да и впослѣдствіи Великій преобразователь прилагалъ свои заботы лишь къ крупной, оптовой торговлѣ и къ заводской, мануфактурной промышленности, основывая торговыя компаніи [1]), поощряя учрежденіе фабрикъ, заводовъ; мелкая промышленность, промышленность ремесленная предоставлена была самой себѣ. Изъ торгово-промышленнаго населенія городовъ, только высшіе слои его, или скорѣе, наиболѣе выдающіеся, отдѣльные члены его, бывшіе въ состояніи брать на себя болѣе или менѣе обширныя торговыя и промышленныя предпріятія, получали отъ царя всякаго рода льготы и привилегіи, выдѣлявшія ихъ изъ общей массы городскаго населенія, организація этого послѣдняго оставалась все той же, какой она была и въ XVII ст. Все торгово-промышленное населеніе городовъ и посадовъ попрежнему дѣлилось на сотни и слободы [2]). Дѣленіе это не было дѣленіемъ юридическимъ: сотня или слобода не представляла собою юридической единицы, пользовавшейся какими-либо правами или привилегіями; они были ничѣмъ инымъ, какъ единицами, сложившимися фактически, основаніемъ дѣленія первоначально служило просто число домовъ или душъ, такъ что это были единицы количественныя, какъ сотни, или географическія, какъ слободы; къ этому основанію впослѣдствіи присоединилась подкладка качественности: сотни стали называться гостиными, суконными, по роду занятій составлявшихъ ихъ членовъ. Отличіе и этихъ сотенъ было исключительно фактическое — большій или меньшій достатокъ въ сравненіи съ остальнымъ населеніемъ; но съ тѣхъ поръ, какъ правительство стало возлагать на гостей, гостиную и суконную сотни разнаго рода «службы», эти общины стали отличаться отъ остальныхъ уже и юридически, неся нѣкоторыя государственныя службы и пользуясь за это нѣкоторыми льготами [3]). Организація Бурми-

---

[1]) Еще въ 1699 году царь издаетъ указъ, о составленіи компаній купеческихъ". П. С. З. № 1706.

[2]) Установить отношеніе сотень къ слободамъ—очень трудно.

[3]) Такъ, до 1728 года части, гостиная и суконная сотни не тянули тягла совмѣстно съ остальнымъ населеніемъ, а „верстались особо"; но съ 1728 г. эти части должны были слиться съ остальными относительно подушнаго оклада и службъ; стать съ ними на ряду и верстаться между собою по богатству обще, а не особо (П. С. З. № 5300).

стерской Палаты или Ратуши и Земскихъ Избъ стояла, какъ мы видѣли, въ тѣсной связи съ этимъ дѣленіемъ городскаго населенія: представители въ Избы избирались отъ каждой сотни и слободы [1]). Всякаго рода повинности и оклады «верстались» по сотнямъ и слободамъ. Такимъ образомъ, вся масса торгово-промышленнаго населенія представляла собою, какъ бы одно цѣлое по отношенію ко всеобщему нивеллятору—государственному тяглу, по крайней мѣрѣ съ 1728 года. Нѣкоторыя исключенія, понятно, очень немногія, въ первое время представляли собою не особенно многочисленные владѣльцы фабрикъ и заводовъ, выдѣляемые правительствомъ, въ виду ихъ особаго въ его глазахъ значенія, изъ общей массы торгово-промышленнаго населенія путемъ дарованія имъ разнаго рода льготъ и привилегій [2]).

Все, сказанное до сихъ поръ о городѣ XVIII столѣтія вообще, ясно указываетъ, что о политическихъ правахъ населенія нашего города не можетъ быть и рѣчи; можно говорить лишь о его тяглѣ, о государственныхъ службахъ, на него возложенныхъ. Службы эти, это тягло, какъ мы знаемъ, было отлично отъ тѣхъ службъ и того тягла, которое несли другіе классы населенія; чтобы нести именно это тягло, нужно было входить въ составъ городскаго населенія, къ которому принадлежалъ каждый, не входившій въ составъ сельскаго—крѣпостнаго населенія или служилаго сословія и владѣвшій, въ районѣ города или посада, недвижимой собственностью — домомъ, дворомъ, который до 1719 года, года введенія «подушнаго оклада», служитъ податной единицей городскаго населенія. Такимъ образомъ, основаніемъ принадлежности къ городскому населенію служилъ не промыселъ, а владѣніе собственностью, которая долгое время принималась за основаніе при обложеніи податьми и всякаго рода повинностями. Этимъ обстоятельствомъ и объясняются всѣ мѣры правительства въ XVII и XVIII столѣтіи, направленныя къ тому, чтобы не допускать перехода городскаго двора въ руки члена служилаго сословія или крестьянина, такъ какъ въ случаѣ такого перехода дворъ, оставаясь въ районѣ города или по-

[1]) П. С. З. № 1683 и 1686.

[2]) Такъ, напр., по указу 17 января 1721 года отъ городскихъ общественныхъ службъ освобождались всѣ, основавшіе какіе либо заводы. П. С. З. № 3710.

сада, **обѣлялся**, т. е. переставалъ нести городское тягло. Занятіе какимъ-либо промысломъ не составляло необходимаго условія принадлежности къ городскому сословію, въ составъ котораго входили не одни торговцы или промышленники, но и тѣ изъ свободныхъ и не служилыхъ людей, — которые, владѣя въ городѣ или на посадѣ домомъ, занимались земледѣліемъ. Съ другой стороны занятіе промысломъ **вообще** не составляло исключительнаго права городскаго населенія, такое право принадлежало ему лишь относительно торговли и промысла **въ самомъ городѣ или посадѣ**; почему занятіе торговлей или промысломъ въ посадѣ или городѣ со стороны крестьянина или служилаго человѣка было бы ущербомъ для торгово-промышленнаго населенія **этого** города или посада, нарушеніемъ его права, такъ какъ крестьянинъ, промышляя въ городѣ или посадѣ, не могъ бы быть привлеченъ къ городскому тяглу, какъ несущій уже другое, **свое** собственное тягло. Отсюда правительству оставалось одно изъ двухъ: или совершенно запрещать представителямъ этихъ сословій владѣть въ городѣ недвижимой собственностью и заниматься въ немъ торговлей или какимъ нибудь промысломъ, или же, допустивъ то и другое, обязать ихъ нести **двойное** тягло: одно по своей принадлежности къ опредѣленному сословію, другое — по занятію промысломъ. Въ теченіи почти всего XVII столѣтія въ правительствѣ преобладала политика перваго рода; въ XVIII стол. перевѣсъ былъ на сторонѣ политики втораго рода. Въ томъ и другомъ случаѣ, условіемъ принадлежности къ составу городскаго населенія было владѣніе недвижимой собственностью въ городѣ или посадѣ и занятіе промысломъ. Съ введеніемъ **подушной** подати въ городахъ и посадахъ [1]) дѣло нѣсколько измѣняется: тяглой, податной единицей теперь является уже не дворъ, а душа, т. е. собственность замѣняется лицомъ, почему, съ этого времени достаточно платить въ городъ подушную подать и заниматься ремесломъ, чтобы входить въ составъ городскаго населенія и стать въ вѣдѣніе городскихъ сословныхъ учрежденій [2]). Сотни и слободы теперь составляются уже не изъ дворовъ, а изъ душъ;

[1]) См. указъ о ревизіи. П. С. З. № 3288 и №№ 3983, 5212 и 5333.

[2]) Достаточно содержать „купечество“ и „купеческіе промыслы“, чтобы быть зачисленнымъ въ посадъ и стать въ вѣдѣніе Ратуши. П. С. З. № 4312 и 6727.

дворъ и промыселъ, въ смыслѣ основанія принадлежности къ городскому тяглу, смѣняются душой и промысломъ. Правительство заботится теперь уже не столько о томъ, чтобы посадскіе дворы не стояли «въ пустѣ», сколько о томъ, чтобы число посадскихъ было возможно полнѣй. Владѣть недвижимой собственностью на посадѣ: дворомъ, лавкой, амбаромъ или вообще какимъ-либо торгово-промышленнымъ заведеніемъ и теперь еще никто, кромѣ посадскаго промышленнаго или торговаго человѣка не можетъ [1]): всякій владѣющій на посадѣ домомъ, лавкой и т. п. долженъ быть «написанъ въ посадъ» [2]); но теперь можетъ быть «написанъ въ посадъ» и тотъ, кто не владѣетъ ни тѣмъ, ни другимъ, а лишь занимается какимъ-либо промысломъ и платитъ подушное. Это послѣднее начало сдѣлалось исключительнымъ основаніемъ принадлежности къ сословному городскому населенію, лишь современи введенія Магистратовъ, какъ увидимъ нѣсколько дальше.

Вводя новыя сословно-городскія учрежденія, Петръ Великій дѣлитъ все населеніе города на двѣ группы, изъ которыхъ одна вѣдается этими учрежденіями, другая не имѣетъ къ нимъ никакого отношенія. Первую группу онъ назвалъ «регулярными» гражданами, къ которымъ онъ относитъ всѣхъ болѣе или менѣе «знатныхъ» торговцевъ и промышленниковъ всякаго рода, не исключая даже и представителей труда интеллектуальнаго, въ родѣ докторовъ и лекарей, къ нимъ же относилъ онъ и живописцевъ [3]). Ко второй группѣ, къ группѣ гражданъ нерегулярныхъ, по регла-

---

[1]) Такъ, въ резолюціи на магистратскіе докладные пункты отъ 27 сент. 1723 года посадской вдовѣ дозволяется видти за мужъ „за кого она похочетъ“ лишь въ томъ случаѣ, когда она продастъ свой „дворъ и заводы“ въ посадъ. П. С. З. № 4312. Съ тѣмъ же самымъ опредѣленіемъ мы встрѣчаемся уже гораздо позже введенія цеховъ и магистратскаго устройства — въ 1742 году. См. Инстр. Старш. москов. купеч. П. С. З. № 8504.

[2]) *Ibid.* „Крестьянъ, имѣющихъ въ посадѣ домъ, лавку—написать въ посадъ“. См. также П. С. З. № 4337 и 4398.

[3]) Рег. Гл. Маг. П. С. З. № 3708, гл. VII: къ регулярнымъ гражданамъ относятся: 1) банкиры; 2) знатные купцы, занимающіеся большими отъѣзжими и мѣстными торгами; 3) городскіе доктора, лекари и аптекари; 4) шкиперы; 5) золотыхъ и серебряныхъ дѣлъ мастера и вообще всѣ ремесленники.

менту относились всѣ, имѣющіе жительство въ городѣ, но не принадлежащіе ни къ одному изъ перечисленныхъ въ VII главѣ регламента видовъ гражданъ регулярныхъ и входящіе или въ составъ дворянства (шляхетства), или духовенства, или иностранцевъ, живущихъ въ Россіи «ради торговли и рукодѣлія», или же, наконецъ, относящіеся къ категоріи «подлыхъ» людей (обрѣтающихся въ наймахъ и чернорабочихъ), которые «нигдѣ между знатными и регулярными гражданами не считаются» [1]). Такимъ образомъ, законодатель прочно устанавливаетъ сословное различіе между отдѣльными классами городскаго населенія, вся совокупность котораго составляетъ собою понятіе горожанъ, городскихъ обывателей въ обширномъ смыслѣ этихъ словъ, какъ совокупность всѣхъ, имѣющихъ своимъ мѣстопребываніемъ городъ и посадъ; т. е. понятіе горожанъ въ обширномъ смыслѣ слова, есть понятіе чисто географическое, территоріальное. Этому понятію горожанина въ широкомъ смыслѣ законодатель противополагаетъ понятіе горожанина въ тѣсномъ смыслѣ этого слова, понятіе горожанина регулярнаго, занимающагося извѣстнымъ промысломъ, несущаго извѣстное тягло, подчиненнаго вѣдѣнію извѣстныхъ, сословно-городскихъ учрежденій, однимъ словомъ, горожанинъ или гражданинъ въ тѣсномъ смыслѣ не есть просто обыватель города, но членъ сословія, составляющаго часть городскаго населенія. Вмѣстѣ съ такимъ съуженіемъ понятія горожанина съузилось и самое понятіе города; теперь городомъ на оффиціальномъ языкѣ называется не опредѣленный пунктъ съ его населеніемъ вообще, а, какъ выражается Неволинъ, «общество людей торгово-промышленнаго сословія, принадлежащихъ къ извѣстному мѣсту и самое то мѣсто, къ которому они считаются принадлежащими» [2]). На гражданахъ въ тѣсномъ смыслѣ слова и

---

[1]) *Ibid.* Однако, послѣдняя категорія нерегулярныхъ гражданъ—„подлые люди“—не принадлежа къ числу регулярныхъ гражданъ, тѣмъ не менѣе подчиняются Магистрату, которому ихъ старосты и десятскіе доносятъ объ ихъ нуждахъ. Инстр. Гор. Маг. 1724 г. П. С. З. № 4624; п. 17.

[2]) Пол. собр. соч. т. VI, стр. 28 и 29. Неволинъ совершенно справедливо называетъ этотъ періодъ въ исторіи нашего города вторымъ періодомъ его развитія, (первый періодъ — когда городъ представлялъ собою вмѣстѣ понятіе географическое и юридическое—все населеніе опредѣленнаго географическаго пункта); нельзя только, мнѣ кажется, согласиться съ ученымъ юристомъ, что „переходъ къ такому понятію о городѣ былъ

сосредоточивается вся законодательная дѣятельность Петра, касающаяся городскаго устройства и горожанъ.

Горожане въ тѣсномъ смыслѣ, регулярные граждане, распадаются въ свою очередь еще на нѣсколько группъ на основаніи ихъ личнаго достоинства или скорѣе того промысла, которымъ они занимаются. Прежде всего всѣ регулярные граждане дѣлятся на двѣ гильдіи: къ первой относятся всѣ крупные, знатные торговцы, доктора съ аптекарями, шипера, золотыхъ и серебряныхъ дѣлъ мастера и живописцы; ко второй — всѣ мелочные торговцы и ремесленники [1]); послѣдніе, независимо отъ того, что входили въ составъ гильдіи, подраздѣлялись еще на отдѣльныя общества уже на основаніи однородности мастерства: «каждое художество или ремесло», говоритъ регламентъ Главному Магистрату, «свои особые цунфты или собранія ремесленныхъ людей имѣетъ». Гильдіи и цехи получили свою особую внутреннюю организацію, скопированную съ цеховой организаціи германскихъ городовъ. Каждая гильдія имѣла своихъ выборныхъ представителей-«старшинъ и старостъ съ товарищами» [2]). Эти выборные должны были, по выраженію законодателя, «попеченіе и стараніе имѣть обо всемъ, что до пользы гражданъ» касается [3]). Являясь органами внутренняго управленія гильдій, выборные старшины со старостами стоятъ, по мысли законодателя, въ тѣсной связи съ городскимъ магистратскимъ управленіемъ: все, что касалось гражданской пользы, городовой Магист-

---

дѣланъ при Петрѣ и окончательно завершился при императрицѣ Екатеринѣ II". Наоборотъ, это понятіе окончательно выработалось при Петрѣ; при Екатеринѣ же начался, какъ увидимъ, переходъ къ новому понятію города и горожанина. Зародышъ же понятія о городѣ какъ сословной единицѣ нужно отнести по моему мнѣнію ко времени закрѣпленія сельскаго и служилаго сословій, что произошло несравненно раньше Петра Великаго. На той же страницѣ авторъ самъ говоритъ, что „понятіе города на этомъ не остановилось" оно постепенно развивается и въ положеніи о городахъ Екатерины II городъ разсматривается уже съ совершенно новой точки зрѣнія.

[1]) П. С. З. № 3708, гл. VII и № 4624 п. 15.

[2]) Въ инструкціи собственно говорится (п. 16), что гильдіи имѣютъ по нѣскольку выборныхъ старшинъ, изъ которыхъ одинъ въ старосты, а другой—ему въ товарищи. Мѣсто довольно темное, что такое старшина, тоже, что староста и его товарищъ или особое должностное лицо?

[3]) П. С. З. № 4624 п. 16.

ратъ долженъ былъ, по инструкціи, обсуждать со старостами и старшинами гильдій [1]), которые, такимъ образомъ, составляли нѣчто въ родѣ совѣта при Магистратѣ, конечно только съ совѣщательнымъ голосомъ [2]). Этимъ мѣстомъ инструкціи городовымъ Магистратамъ и исчерпываются всѣ опредѣленія объ организаціи гильдіи. Мы не имѣемъ никакихъ свѣдѣній ни о томъ, какъ избирались ея представители, ни о томъ, на сколько времени они избирались. Гораздо больше останавливается законодатель на организаціи цеховъ. Слишкомъ неопредѣленныя постановленія объ этомъ предметѣ регламента Главному Магистрату скоро были разъяснены и дополнены спеціальнымъ указомъ о цехахъ, за которымъ слѣдовалъ рядъ указовъ, рѣшающихъ отдѣльные вопросы по этому предмету [3]); въ результатѣ получилась слѣдующая организація городской ремесленной промышленности при Петрѣ Великомъ.

Каждый цехъ имѣетъ свои цеховыя собранія, своихъ представителей,—старшинъ или альдермановъ [4]), число которыхъ зависѣло отъ «величества города и числа художниковъ» (ремесленниковъ) цеха [5]). Трудно сказать, были ли старшины, по смыслу опредѣленія регламента, выборными должностями: въ регламентѣ просто говорится, что «каждое ремесло свои цунфты имѣетъ, а надъ ними—альдермановъ». Со времени указа 1722 года альдерманы были несомнѣнно избирательными должностями, избираемыми самими цехами изъ собственной среды; при этомъ, однако, ни регламентъ, ни впослѣдствіи изданные указы ничего не говорятъ о срокѣ, на который избирались эти цеховыя должностныя лица. Они избирались, понятно, изъ среды полноправныхъ членовъ цеха—мастеровъ [6]). Обязанности альдермановъ не были исключительно только, такъ сказать, ремесленными обязанностями. Они не только вели цеховую книгу, за-

---

[1]) *Ibid.*

[2]) Этотъ пунктъ инструкціи городовымъ Магистратамъ, надо думать, ничто иное, какъ болѣе точная редакція того мѣста регламента Главному Магистрату, въ которомъ говорится, что Магистратъ „для совѣтовъ долженъ приглашать изъ первостатейныхъ людей и изъ среднихъ добрыхъ и умныхъ".

[3]) См. П. С. З. № 3980; 4054; 4066; 4102 и 4395.

[4]) П. С. З. № 3708 и 3980.

[5]) П. С. З. № 3708 гл. VII.

[6]) П. С. З. № 3980.

писывая въ нее всѣхъ ремесленниковъ своего цеха, не только смотрѣли за тѣмъ, «дабы всякій свое рукодѣлье дѣлалъ добрыми мастерствы» [1]), но они вмѣстѣ съ тѣмъ были и административными органами правительства, его агентами, раскладывая государственныя подати и повинности и собирая ихъ [2]). Въ томъ случаѣ, когда старшина по отношенію къ своимъ обязанностямъ «въ добрыхъ поступкахъ явится», онъ можетъ быть, какъ бы въ награду за свое поведеніе, выбранъ не только въ члены Ратуши, но и въ Бургомистры [3]).

Каждый цехъ составляется изъ членовъ двухъ категорій: членовъ полноправныхъ и неполноправныхъ; къ первымъ принадлежатъ всѣ мастера цеха, т. е. ремесленники, имѣющіе право заниматься даннымъ ремесломъ совершенно самостоятельно и имѣть своихъ подмастерьевъ и учениковъ [4]), которые составляютъ вторую категорію членовъ цеха, членовъ неполноправныхъ. Всѣ постановленія о переходѣ членовъ второй категоріи, учениковъ и подмастерьевъ, въ первую—мастера, ограничиваются двумя только мѣстами указа, изданнаго въ апрѣлѣ 1722 года. Одно изъ нихъ говоритъ, что ученики должны находиться въ обученіи у мастера никакъ не менѣе семи лѣтъ; только по прошествіи этого срока онъ получаетъ отъ мастера письменное удостовѣреніе въ знаніи своего ремесла. Можетъ ли такой, кончившій свой курсъ, ученикъ поступить прямо въ мастера, на основаніи только полученнаго имъ отъ бывшаго хозяина свидѣтельства, или же, какъ въ западно-европейскихъ цехахъ, долженъ непремѣнно сначала пройти въ теченіи опредѣленнаго періода времени, степень подмастерья — вопросъ остается открытымъ; нужно ли, наконецъ, какое либо испытаніе въ искусствѣ, знаніи ремесла для подмастерья, желающаго вступить въ цехъ въ качествѣ самостоятельнаго хозяина-мастера, точно

[1]) Каждый мастеръ предъявлялъ сдѣланную имъ вещь альдерману, предварительно положивъ на нее свое „пятно“; если она удовлетворительна—альдерманъ „пятнаетъ ее своимъ пятномъ“; въ случаѣ же неудовлетворительности—уничтожаетъ.—Старшина наблюдаетъ и за тѣмъ, чтобъ на рынкѣ не продавались непятнанныя вещи, которыя онъ отбираетъ у владѣльцевъ „на государя“. П. С. З. № 3980.

[2]) П. С. З. № 4624 п. 18, 19 и 20.

[3]) П С. З· № 3708 гл. VII.

[4]) П. С. З. № 3980.

также отвѣтить положительно нельзя; такъ какъ второе мѣсто названнаго указа, мѣсто, болѣе или менѣе касающееся даннаго вопроса, говоритъ вообще, что званіе мастера можно получить лишь послѣ успѣшнаго испытанія, которое, по выраженію указа, обыкновенно производится «какъ въ чужихъ краяхъ». О взаимныхъ отношеніяхъ учениковъ, подмастерьевъ и мастеровъ другъ къ другу, ни регламентъ, ни спеціальные указы о цехахъ ничего не говорятъ: они опредѣлялись вѣроятно или путемъ обычая [1]), или тоже «какъ въ чужихъ краяхъ».

Заимствуя «въ чужихъ краяхъ» цеховую организацію, царь не дѣлаетъ этого однако, какъ говорится, зажмуря глаза: въ копіи во многихъ отношеніяхъ трудно узнать оригиналъ. Копируя болѣе или менѣе точно оригиналъ «чужихъ краевъ» относительно самаго производства ремесла, Петръ Великій значительно отступаетъ отъ этого оригинала по отношенію къ составу ремесленниковъ, членовъ цеха. Копія далеко не представляетъ собою того замкнуто-монопольнаго характера относительно этого состава, какой, какъ мы видѣли, носятъ цехи Германіи даже въ XVIII ст., не смотря на борьбу съ этимъ ихъ характеромъ представителей просвѣщеннаго абсолютизма. Петръ Великій переносилъ къ намъ цехи во всякомъ случаѣ, между прочимъ и съ тою цѣлью, чтобы вызвать движеніе въ ремесленной промышленности, поощрить ея развитіе, привлечь къ занятію ею возможно большее количество рукъ и силъ, а никакъ не устранять ихъ; нашъ ремесленникъ не могъ, подобно западно-европейскому, жаловаться на конкуренцію, бояться ей: какъ бы не были малы потребности общества—рукъ, удовлетворяющихъ имъ было еще меньше. Вотъ почему Петръ, какое бы онъ не придавалъ значеніе цехамъ Германіи, не могъ перенести на русскую почву ихъ статутныхъ постановленій, направленныхъ къ

[1]) „Учеба“ ремеслу регулировалась обычаемъ, какъ видно изъ одного договора, такимъ образомъ: крестьянинъ по договору отдаетъ посадскому человѣку, ремесленнику - серебряннику въ учебу своего сына на 8 лѣтъ, въ теченіи которыхъ мастеръ обязывается выучить мальчика всему, что самъ знаетъ. При этомъ, отецъ обязывается вѣсти мастеру 20 р., снабжать сына бѣльемъ и отвѣчать за него въ случаѣ покражи и т. п. Ученикъ обязывается, „быть во всемъ послушну и покорну и безотвѣтственну, дѣлати все безотступно и быть въ послушаніи и покореніи“. *Корсакъ* — о формахъ промышленности. 111—112.

ограниченію доступа въ составъ цеха новыхъ членовъ; онъ не могъ придать вводимымъ имъ учрежденіямъ характера замкнутой наслѣдственности, строгой монополіи. Ко всему этому онъ не могъ не видѣть, что и въ западно-европейскомъ цехѣ эта замкнутость, монополія, терпѣлась лишь какъ зло, на борьбу съ которымъ у государства не ставало силъ, къ ограниченію которой, однако, направлялись всѣ имѣющіяся силы. Понятно, само собою, что Петръ Великій смотрѣлъ на значеніе цеховъ не глазами цеховыхъ ремесленниковъ XVIII ст., видѣвшихъ въ нихъ средство удовлетворить своимъ собственнымъ, личнымъ интересамъ, а глазами правительствъ, видѣвшихъ въ нихъ средство къ развитію промышленности. Вотъ почему, нашъ великій преобразователь могъ перенести статутныя цеховыя постановленія о полицейскомъ надзорѣ за производствомъ ремеслъ, ошибочно считая ихъ, вмѣстѣ съ западно-европейскими представителями просвѣщеннаго абсолютизма, за очень дѣйствительное средство къ поощренію развитія промышленности, и не могъ сдѣлать того же самаго относительно постановленій, направленныхъ къ развитію въ цехахъ духа монополій. Если мы не встрѣчаемся въ цеховыхъ учрежденіяхъ, введенныхъ Петромъ, полной свободы относительно вступленія въ цехъ его полноправнымъ членомъ, то это вызывалось совершенно иными причинами, не имѣющими ничего общаго съ цеховой организаціей. Такою причиною ограниченія свободы вступленія въ составъ цеха является тягло-государственный характеръ всего русскаго населенія.

Указъ 1722 года выставляетъ какъ основное положеніе, что въ цехи, «вѣчно или временно», записываются «ремесленники всякихъ художествъ» все равно, принадлежатъ ли они къ русскимъ подданнымъ или нѣтъ» [1]); при этомъ русскіе подданные, вступающіе въ цехъ, могутъ быть людьми «всякихъ чиновъ», не исключая и владѣльческихъ крестьянъ, которые, однако, должны для этого представить старшинѣ цеха, «отпускныя письма отъ помѣщиковъ или прикащиковъ» [2]); причемъ послѣдніе вписываются въ цехи,

[1]) П. С. З. № 3980.

[2]) *Ibid.* Кромѣ „гражданъ“ въ цехи могутъ записываться и „художники изъ другихъ чиновъ людей, изъ людей боярскихъ и изъ поселянъ“... П. С. З. № 4054—тоже относительно государственныхъ, синодальныхъ, архіерейскихъ и монастырскихъ крестьянъ.

при условіи согласія своихъ помѣщиковъ, только въ томъ случаѣ, если они работаютъ не на однихъ своихъ владѣльцевъ, но и на сторону, т. е. на продажу [1]). Принимаются въ цехи и «отставные драгуны, солдаты, матросы», если занимаются какимъ либо ремесломъ [2]). Такимъ образомъ, единственнымъ препятствіемъ для вступленія въ цехъ была принадлежность къ какому либо тяглому сословію: крестьянинъ, напр., не могъ вполнѣ свободно вступить въ цехъ, такъ какъ съ момента поступленія въ него онъ «дѣлался» регулярнымъ гражданиномъ, входилъ въ составъ сословія, несшаго свое тягло и тѣмъ самымъ переставалъ быть членомъ крестьянской крѣпостной общины, чѣмъ нарушалъ интересы своего владѣльца, согласіе котораго на такой переходъ, поэтому, необходимо. По этой же причинѣ не могли уже вовсе вступать въ цехи служилые люди: это повело бы за собою нарушеніе государственныхъ интересовъ. Тѣже самыя мѣры принимались и вообще относительно поступленія въ «регулярные граждане», въ составъ которыхъ могли входить всякихъ чиновъ люди, исключая служилыхъ, жившихъ въ городахъ; этого чина люди не могли записываться на посадѣ и заниматься какою бы то ни было отраслью промышленности [3]); всякаго рода владѣльческіе крестьяне, могли быть «написаны въ посадъ» и заниматься всякаго рода промыслами лишь при условіи несенія двойнаго тягла: помѣщичьяго и посадскаго [4]). Относительно же всякаго рода разночинцевъ инструкція, изданная въ 1724 году въ руководство городовымъ Магистратамъ, при пріемѣ ихъ въ посады предписываетъ руководиться постановленіями Уложенія 1649 года и изданныхъ послѣ него указовъ. Это послѣднее постановленіе идетъ въ разрѣзъ съ тѣмъ новымъ направленіемъ, которое, какъ мы видѣли, высказывается въ началѣ XVIII столѣтія, послѣ

---

[1]) П. С. З. № 3980.

[2]) П. С. З. № 4066.

[3]) П. С. З. № 4373.

[4]) „Въ посады крестьянамъ записываться вольно“ если ихъ торгъ превышаетъ сумму 500 р. и ежели они согласны платить восьмигривенный душевый окладъ, „по обыкновенію крестьянскихъ податей“, помѣщику. П. С. З. № 4312. См. также № 4535: уже записанные на посадъ обязаны, кромѣ оброка помѣщику, платить посадскій подушный окладъ; тоже повторяется и въ №№ 4566, 4318, 4336.

изданія 1719 году указа о ревизіи и введеніи подушной подати, и согласно съ которымъ для того, чтобы принадлежать къ сословію посадскихъ торгово-промышленныхъ людей, достаточно заниматься какимъ либо промысломъ и платить подушное; владѣніе же недвижимой собственностью перестало быть conditio sine qua non принадлежности къ сословію посадскихъ. Въ параллель только приведенному опредѣленію мы имѣемъ указъ отъ 1723 года, которымъ «пришлымъ изъ за рубежа людямъ разныхъ мастерствъ», живущимъ даже «въ чужихъ дворахъ» дозволяется записываться въ цехи [1]), и стало быть, входитъ въ составъ регулярныхъ гражданъ и числиться, «для платежа подушныхъ денегъ», вмѣстѣ съ другими посадскими. Такія противорѣчія, соединенія, повидимому, совершенно несоединимыхъ постановленій совершенно понятны въ лихорадочной законодательной дѣятельности Петра Великаго.

Переходъ изъ регулярныхъ гражданъ въ какое либо другое сословіе, напр., въ крестьяне или такъ называемые закладчики былъ невозможенъ [2]); и опять въ видахъ все тѣхъ же государственныхъ интересовъ: переходя въ крестьяне, регулярный гражданинъ eo ipso переставалъ нести посадское государственное тягло.

Цехи, введенные Петромъ, не пользовались правомъ принудительнаго присоединенія къ цеху всякаго горожанина, занимающагося ремесломъ: указъ 1722 года, говоря о записываніи въ цехи «ремесленниковъ всякихъ художествъ», категорически прибавляетъ—«а въ неволю не принуждать»; слѣдовательно, ремесленникъ могъ заниматься ремесломъ и не входя въ составъ цеха. Такіе ремесленники, какъ опредѣлено было не больше, какъ черезъ мѣсяцъ послѣ изданія упомянутаго указа, могли свободно заниматься своимъ ремесломъ, но только не для продажи [3]). Нужно ли говорить, что и въ этой формѣ цехи никакъ не могли послужить къ развитію ремесленной промышленности; они, наоборотъ, тормозили ее, но тормозили во всякомъ случаѣ менѣе, чѣмъ отжившіе свое время

[1]) П. С. З. № 4395.

[2]) П. С. З. № 4624.

[3]) Указъ 16 мая 1722 года. Въ концѣ того же года—4 октября — издается, однако, указъ, которымъ всякій ремесленникъ обязанъ явиться (въ Петербургѣ) въ Гл. Магистратъ „для объявленія своего художества и ремесла“ подъ угрозой большаго штрафа. П. С. З. № 4102.

западно-европейскіе цехи; во первыхъ, какъ мы видѣли, регламентація законодательная касается лишь способовъ производства ремесленныхъ работъ; а во вторыхъ, и въ этой формѣ цехи едва ли существовали въ огромномъ большинствѣ тогдашнихъ городовъ. Они могли существовать въ Петербургѣ, въ Москвѣ, гдѣ и въ то время пришлый, иностранный ремесленно-промышленный элементъ былъ достаточно развитъ, и гдѣ самыя потребности были разнообразнѣе и сложнѣе, а потому могли вызвать по каждому ремеслу достаточное количество ремесленниковъ для того, чтобъ они могли составить цехъ. Едва ли можно сказать это объ остальныхъ городахъ того времени, общественная жизнь которыхъ едва ли была настолько сложна, чтобы по каждому существующему въ городѣ ремеслу могло существовать количество мастеровъ, достаточное для образованія цеха [1]): наконецъ, прибавимъ ко всему этому еще и то обстоятельство, что даже тамъ, гдѣ цехи дѣйствительно были учреждены, они мало измѣняли de facto положеніе дѣлъ: можно смѣло думать, что полицейская сторона цеховыхъ постановленій оставалась болѣе или менѣе мертвой буквой, обратившись въ пустую формальность, которая давала лишь возможность всякаго рода злоупотребленіямъ, напр., при клейменіи ремесленныхъ работъ цеховымъ альдерманомъ, обратившимъ эту сторону своей должности въ доходную статью для себя. Но цеховая организація, какъ уже было замѣчено, имѣла другую сторону—государственно-административную: она стояла въ тѣсной связи съ городскимъ финансово-тяглымъ устройствомъ вообще: цеховые альдерманы и старосты со своими товарищами были вмѣстѣ съ тѣмъ и государственно-административные органы и при этомъ послѣдняя сторона въ ихъ дѣятельности едва ли не преобладала надъ первой [2]).

Такихъ образомъ, Петръ Великій, вводя магистратское городовое устройство, вводитъ вмѣстѣ съ тѣмъ и новую организацію самого

---

[1]) Мы не имѣемъ указаній на minimum числа ремесленниковъ, могущихъ образовать цехъ; но во всякомъ случаѣ онъ не могъ быть ничтожнымъ въ виду даже той, не особенно сложной, цеховой администраціи, которая введена была Петромъ.

[2]) Эту же мысль высказываетъ авторъ небольшой статьи о цехахъ въ Россіи и Западной Европѣ, помѣщенной въ октябрьской книжкѣ Русскаго Вѣстника за 1873 годъ. стр. 811.

городскаго торгово-промышленнаго населенія, не затруднившись установить такія группы въ этомъ населеніи, которыхъ, за исключеніемъ развѣ какого-либо единичнаго представителя, въ дѣйствительности и не существовало. Но вся эта система, стоившая преобразователю не малыхъ трудовъ и заботъ, рушилась вмѣстѣ съ его смертью.

ГЛАВА VI.

Полиція при Петрѣ Великомъ.

Преобразованія Петра Великаго, касавшіяся городскаго торгово-промышленаго населенія, или вовсе не отдѣляли даже этого населенія отъ торговаго и промышленнаго населенія, жившаго внѣ городовъ и посадовъ, какъ учрежденіе Бурмистерской Палаты съ Земскими Избами, не объединяя вмѣстѣ съ тѣмъ всего городскаго населенія въ общественно-административную единицу или, какъ магистратскія учрежденія, отдѣливъ городское торгово-промышленное населеніе отъ сельскаго, имѣли дѣло все-таки лишь съ торгово-промышленнымъ населеніемъ города, съ его регулярными гражданами, а не съ городскимъ населеніемъ, городскими обывателями вообще. Иначе и быть не могло: ни Бурмистерская Палата съ Земскими Избами, ни Главный Петербургскій Магистратъ съ Городовыми, не имѣли и не могли имѣть въ виду города: ихъ цѣль лежала въ организаціи сословія, это не земскія мѣстныя учрежденія, а государственно-сословныя. Организація сословій не создавала города какъ земскую единицу, а наоборотъ, разрушала ее, препятствовала къ ея развитію; она не способствовала и къ образованію изъ города отдѣльной административной единицы, подчиняя только часть его населенія вѣдомству извѣстнаго административнаго учрежденія. Да въ такомъ объединеніи, даже исключительно административномъ, не настояло и надобности до тѣхъ поръ, пока государство знало лишь финансовую, да судебную съ военной стороны администраціи.

Но съ постепеннымъ развитіемъ общественно-государственной жизни развивается новая сторона администраціи — полиція въ обширномъ смыслѣ этого слова. Исторія развитія этой стороны адми-

нистраціи совершенно различна въ западной Европѣ и у насъ, благодаря совершенно различному характеру развитія самой общественно-государственной жизни, совершенно различному характеру взаимныхъ отношеній между обществомъ и государствомъ. Въ западной средневѣковой Европѣ общество, или лучше община, преобладаетъ надъ государствомъ: сила и власть общины заступаютъ мѣсто силы и власти государства; въ Россіи отношеніе этихъ двухъ элементовъ совершенно обратное: верховная государственная власть и ея интересы поглощаютъ общину съ ея интересами: послѣдняя дѣлается слугой первой. Тамъ всѣ стороны администраціи развились въ городѣ—общинѣ и уже изъ ней заимствованы, конфискованы государственной властью; у насъ, наоборотъ, эти стороны развивались, большею частію путемъ заимствованія изъ тѣхъ же западныхъ государствъ, путемъ государственной регламентаціи и уже государство передавало извѣстныя отрасли администраціи въ руки самаго общества; отсюда—медленность развитія въ Россіи этой стороны администраціи: интересы государства слишкомъ долго исключительно преобладали надъ всѣми остальными.

Въ автономической общинѣ западно-европейскаго города, благодаря сильному развитію торговли и промышленности, замѣчательно быстро росли потребности и нужды общества а вмѣстѣ съ этимъ и способы, средства къ ихъ удовлетворенію. Общественно-цеховая организація городскаго населенія ее ipso влекла за собою развитіе общественнаго хозяйства въ самомъ широкомъ смыслѣ этого слова. Гильдія, цехъ, будучи общеніями, охватывавшими не одну какую либо сторону человѣка, а всего его, и развивали всѣ стороны общественной жизни. Само собою понятно, что цехи должны были, въ видахъ собственныхъ интересовъ, выработать, если можно такъ выразиться, ремесленную и торговую полицію въ смыслѣ надзора за производствомъ торговли и ремеслъ, такъ и мѣръ, способствующихъ развитію того и другаго. Послѣдняя сторона полиціи, благодаря своей важности, приняла самые широкіе размѣры.

Для правильнаго и безпрепятственнаго развитія торговли и ремеслъ, нужны не только безопасность, правильное отправленіе правосудія, удобные пути сообщенія, но и болѣе или менѣе правильно организованный кредитъ и общественное образованіе. Такимъ образомъ въ западно-европейскомъ городѣ мы встрѣчаемся, срав-

нительно очень рано, не только съ кодификаціей относительно отбыванія ремеслъ и торговли [1]), но и съ болѣе или менѣе выработанной системой мѣръ, касающихся безопасности городскаго населенія какъ личной, такъ и имущественной [2]). Городской Совѣтъ регулируетъ, ведетъ надзоръ за торгово-промышленнымъ кредитомъ, который развивается въ западно-европейскихъ городахъ замѣчательно быстро и притомъ, въ очень сложныхъ формахъ въ городахъ быстро ростутъ банки. Развитіе промышленности и взаимныхъ сношеній городовъ между собою, вызвали, по мнѣнію Маурера, духовную дѣятельность городскаго населенія: низшее образованіе постепенно развивалось, перейдя изъ рукъ духовенства, которое завѣдывало имъ первоначально, въ руки городскаго населенія. Монастырскія и церковныя школы, учрежденныя въ Германіи Карломъ Великимъ, постепенно смѣняются городскими школами; такъ какъ свѣдѣнія, передаваемыя первыми своимъ ученикамъ становились недостаточными съ развитіемъ и усложненіемъ торгово-промышленной дѣятельности. Потребность въ болѣе соотвѣтствующемъ жизни образованіи такъ сильно сознавалась городскимъ обществомъ, что оно не остановилось даже передъ фактомъ упорнаго сопротивленія духовенства, которое въ стремленіи горожанъ видѣло посягательства на свои права [3]). Понятно, что завоевавъ право самостоятельнаго удовлетворенія сознанной имъ потребности образованія, горожане дѣйствительно пользуются этимъ правомъ: учителя назначаются городскимъ Совѣтомъ [4]), который вообще слѣдилъ за ходомъ обученія въ этихъ школахъ, которыя, хотя и не особенно быстро, шли впередъ, постепенно расширяя программу:

---

[1]) *Maurer.* Ш. 15—32. Сюда относятся мѣры, касающіяся производства: обработки матеріала опредѣленнаго качества; обработки его извѣстнымъ образомъ и т. п.; мѣръ, вѣсовъ и т. д. *Levasseur*: Hist. des cl. ouv. en Fr. depuis la conq. de Jul. Cés. I. 241 и сл.

[2]) *Maurer.* Ш. 145—161. Сюда относятся всѣ мѣры къ установленію такъ называемаго городскаго мира (Stadtfrieden):—полиція безопасности и судъ—ibid. со стр. 546.

[3]) *Maurer:* Ш. 61 — 62: духовенство сопротивляется образованію городской школы въ Любекѣ въ 1261 году; тоже явленіе повторяется въ Гамбургѣ, Лейпцигѣ, Магдебургѣ и др. мѣстахъ.

[4]) *Ibid.* 63 и 64. Школы дѣлились на нѣмецкія или собственно — городскія и такъ наз. trivial-Schulen или латинскія. *Ibid.* 67.

образовались высшія школы, даже университеты. Реформація дала сильный толчокъ дѣлу народнаго образованія въ городахъ [1]). Размноженіе школъ и народнаго образованія вообще влечетъ за собою необходимость удовлетворенія умственнымъ интересамъ: является потребность въ библіотекахъ и городскіе Магистраты такъ или иначе удовлетворяютъ этой потребности, въ городахъ основываются публичныя библіотеки въ качествѣ городскихъ учрежденій. Городъ или открываетъ библіотеки вновь, или въ его вѣдѣніе переходятъ монастырскія библіотеки, какъ напр., Нюрнбергская городская библіотека [2]). Городъ отпускаетъ на содержаніе этихъ библіотекъ ежегодно опредѣленныя суммы.

Такъ какъ гильдіи и цехи не были обществами, по крайней-мѣрѣ первое время, исключительно ремесленными и, являясь таковыми лишь по составу, были въ сущности общеніями, имѣвшими цѣлью всестороннее полное поддержаніе и развитіе общественной жизни своихъ членовъ ремесленниковъ, то совершенно понятно, что ставъ во главѣ городскаго управленія, они не ограничиваются развитіемъ и организаціей лишь тѣхъ сторонъ этого управленія, которыя стоятъ въ непосредственномъ отношеніи къ торговлѣ и промышленности. Средневѣковой городской магистратъ не игнорируетъ и нравственной, въ обширномъ значеніи этого слова, стороны общественной жизни. Всевозможныя проявленія этой жизни онъ регулируетъ, то играя роль блюстителя общественной нравственности, то заботясь о развлеченіяхъ общества, то блюдя его религіозные интересы, являясь общественнымъ благотворителемъ. Другой вопросъ, какъ все это исполняетъ городская общественная власть. Задавшись цѣлью поддерживать и развивать общественную нравственность, общественное приличіе, магистратъ, разумѣется, дѣлаетъ это со своей, средневѣковой точки зрѣнія (какъ же могло быть иначе). На этомъ поприщѣ онъ не ограничивается только преслѣдованіемъ публичнаго проявленія безнравственности съ современной намъ точки зрѣнія, не ограничивается надзоромъ за общественными играми и увеселеніями, онъ вмѣшивается даже въ частную жизнь.

---

[1]) Въ Базелѣ совершенно преобразуется Университетъ въ 1532 г.; въ Стразбургѣ основывается въ 1560 году. *Ibid.* 69.

[2]) *Ibid.* 76.

Онъ не ограничивался запрещеніемъ танцевъ, казавшихся соблазнительными или вообще неприличными [1]), извѣстнаго рода игръ, преслѣдованіемъ публичнаго разврата въ его разнообразныхъ проявленіяхъ (mulieres communes, fahrende Töchter подлежали надзору общественныхъ городскихъ властей; этимъ женщинамъ запрещалось показываться на улицахъ, носить костюмъ, обыкновенно употребляемый горожанками) [2]); онъ простиралъ свою регламентацію гораздо дальше: онъ ограничивалъ личные вкусы и прихоти горожанъ; такъ, напр., во всѣхъ городахъ общественныя власти стремились ограничивать роскошь горожанъ, запрещая особыми постановленіями носить особенно роскошныя платья, устраивать черезъ-чуръ пышныя празднества [3]). Религіозный характеръ городскихъ общинъ выразился въ общественной благотворительности. Въ XIII и XIV ст. начали появляться въ городахъ общественные госпитали и сиротскіе домы съ богадѣльнями [4]), содержимыми на общественныя суммы.

Съ постепеннымъ развитіемъ торговли и промышленности, а вмѣстѣ съ ними и городскаго и общественнаго благосостоянія появляются капитальныя общественныя зданія: Ратуши, зданія для собранія купцовъ и ремесленниковъ (въ XIII и XIV ст.), гостиные дворы, лавки [5]); общество старается о бо́льшемъ или меньшемъ великолѣпіи этихъ зданій; городское управленіе переноситъ вмѣстѣ съ этимъ свой надзоръ на частныя постройки: является необходимость въ установленіи городской строительной полиціи. Строительные уставы (Bauordnungen) касаются не только всякаго рода общественныхъ построекъ, но и регламентируютъ, часто съ излишней мелочностью, частныя постройки горожанъ. Вводятся долж-

---

[1]) Въ 1512 г. запрещены были въ Аугсбургѣ, какъ непристойные, такъ наз. Gesellenkranz-und Hahnentänze. Въ Ульмѣ—вальсъ. *Maurer*. III. 95. Надо замѣтить притомъ, что Гор. Совѣтъ содержитъ въ нѣкоторыхъ городахъ на общественныя средства музыкантовъ (Spielleute); а нѣкоторые даже Stadtnarren. *Ibid.* 97—98.

[2]) См. вообще *Maurer*, III. § 425.

[3]). Издавались такъ называемые Kleiderordnungen, строго опредѣлявшіе форму костюма и матеріалъ его. *Ibid.* 82 и слѣд. Точно опредѣлялось количество и качество блюдъ, которыми могъ угощать горожанинъ своихъ друзей. *Maurer*. ibid. 86 и слѣд.

[4]) *Ibid.* 45—57.

[5]) *Maurer*. II. 7, 48—69.

ности надзирателей за постройками, безъ разрѣшенія которыхъ не могла быть произведена не только ни одна постройка, но даже починка стараго зданія [1]).

Развитіе благосостоянія и образованности мало по малу вызываетъ со стороны городскихъ Магистратовъ сознаніе въ необходимости нѣкоторыхъ санитарныхъ мѣръ: въ XIV ст. городскія власти начинаютъ заботиться о чистотѣ улицъ: появляется рядъ постановленій о невыбрасываніи нечистотъ на улицы и площади, невыпусканіи свиней и т. п. [2]).

Такимъ образомъ, совершенно естественно выробатывалась городская полиція западно-европейскаго города; выробатывалась, какъ результатъ сознательной, автономической жизни городскаго населенія. Въ ней, можно сказать, выливалась вся суть этой жизни. Она составляла характеристическую черту городской общины, выдѣлявшую послѣднюю изъ всего общественно-политическаго строя средневѣковаго міра.

Совершенно иное, діаметрально противоположное, явленіе въ этомъ отношеніи представляетъ русскій городъ. Въ XIII и XIV ст., когда въ западно-европейскихъ городахъ появляются солидныя общественныя постройки, въ нашихъ городахъ единственныя общественныя зданія—церкви, воздвигаемыя въ теченіи нѣсколькихъ дней; хоть сколько-нибудь выдающіяся изъ нихъ по солидности сооруженія строятся князьями. Въ то время какъ въ западно-европейскомъ городѣ встрѣчаемся съ такими проявленіями торгово-промышленной жизни, какъ правильная цеховая организація, торговый кредитъ; населеніе русскихъ городовъ почти ничѣмъ не отличается отъ сельскаго; наиболѣе крупную торговлю ведутъ иностранцы и «государева казна.» Автономическаго торгово-промышленнаго сословія не существуетъ; есть «посадскіе людишки». Таковъ былъ историческій ходъ развитія Россіи. Всѣ жизненныя силы ея ранняго періода существованія ушли не на сложеніе и выработку общественныхъ элементовъ а на образованіе государства. Элементъ верховной власти, окончательно сложившійся въ прочную форму неограниченной монархіи въ то время, когда общественные слои

---

[1]) *Ibid.* III. 32—36.

[2]) *Ibid.* 39.

находились еще, если можно такъ выразиться, въ младенческомъ состояніи, преобладаетъ надъ всѣми остальными элементами общественно-политическаго строя. Едва зарождавшееся торгово-промышленное сословіе стоитъ въ самыхъ неблагопріятныхъ условіяхъ,—оно постепенно закрѣпощается на службу тому же государству, на удовлетвореніе нуждъ котораго уходятъ всѣ его силы. При такомъ положеніи, не только городскаго, торгово-промышленнаго населенія, но и всѣхъ другихъ слоевъ, самостоятельное развитіе городской общины невозможно: торгово-промышленное населеніе, исхудалое и тяглое, не могло выработать въ себѣ сознанія солидарности интересовъ, сознанія объ общественныхъ нуждахъ. Верховная власть должна была взять на себя и заботы о классѣ людей, посвятившихъ себя, вмѣстѣ съ другими, на служеніе государству. Отсюда, организація общественно-городской жизни, ея развитіе, могли совершаться не иначе какъ по иниціативѣ той же власти. Только отъ этой власти и исключительно отъ ней одной зависѣло дать то или иное направленіе силамъ посадскаго населенія, дать толчокъ къ возбужденію сознанія о своихъ собственныхъ общественныхъ потребностяхъ, дать средства на удовлетвореніе этихъ потребностей. Въ силу именно этого-то обстоятельства и шло такъ туго развитіе городской жизни Россіи. Верховная княжеская власть, перешедшая въ царскую, сдѣлала громадное дѣло—объединила Русь и освободила ее отъ иноземнаго, страшнаго гнета. На это дѣло ушли всѣ силы едва начинавшаго жить народа. Еще не успѣлъ этотъ народъ пережить тяжелой эпохи объединенія, не успѣлъ воспользоваться плодами этого объединенія, какъ настала еще болѣе тяжелая эпоха смутъ, а за ней — XVII вѣкъ, вѣкъ предшественниковъ Великаго преобразователя, вѣкъ страшной борьбы внутренней и внѣшней. До самой реформы Петра народъ не успѣлъ отдохнуть. Можетъ ли быть рѣчь о развитіи торговли и ремеслъ, городской жизни въ силу ли активной, автономической дѣятельности самого населенія или законодательной дѣятельности государства?

Мы видѣли, что представлялъ собою русскій городъ до XVIII столѣтія по отношенію къ составу своего населенія. Государственно-тяглая организація этого населенія вела къ розни, а не объединенію. Каждый тянулъ свой пай государственнаго тягла. Не было

никакого интереса, который могъ бы сплотить, спаять это расползавшееся населеніе. Интересовъ внутреннихъ, хозяйственныхъ не было и быть не могло. Мы видѣли, въ чемъ состояло сословное городское управленіе даже при Петрѣ, въ XVIII уже вѣкѣ. Мы видѣли, что только этотъ государь приходитъ къ сознанію (котораго онъ, однако, не въ состояніи былъ осуществить) о необходимости возбужденія общественно-городской жизни; только онъ какъ-будто сознаетъ уже, что мало однѣхъ заботъ объ исправномъ сборѣ государственныхъ податей и повинностей, что необходимо озаботиться о томъ, чтобы, если не полнѣлъ и тучнѣлъ, то по крайней мѣрѣ не изсякъ окончательно тотъ резервуаръ, который давалъ изъ себя жизненныя артеріи не только войны въ частности, но и существованія государства вообще. Онъ начинаетъ выказывать заботы о самой внутренней городской жизни; онъ хочетъ возвести ее на ту степень, на которой стояла современная ему городская жизнь западной Европы. Но при этомъ, въ результатѣ, который, какъ явленіе общественное, разумѣется имѣлъ въ свою очередь вліяніе, и очень сильное, на дальнѣйшее развитіе общества, неутомимый преобразователь увидѣлъ причину. Сравнительно сложная организація западно-европейской городской полиціи казалась ему единственной причиной того состоянія самаго города, которое его такъ поражало сравнительно съ городомъ его отечества. Въ ней, какъ мы уже видѣли, онъ видѣлъ «душу гражданства и всѣхъ добрыхъ порядковъ, фундаментальный подпоръ человѣческой безопасности и удобности». Рѣшено было вложить эту душу въ гражданство, которому ея недоставало, дать городскому населенію «фундаментальный подпоръ, опираясь на который оно могло бы идти впередъ по пути развитія благосостоянія. Какимъ же образомъ вложена душа, утвержденъ подпоръ?

Въ своемъ мѣстѣ, уже было говорено что Петръ рѣшилъ возложить полицію города въ самомъ широкомъ смыслѣ этого слова на городовые Магистраты; но мы видѣли, что рѣшеніе это было приведено въ исполненіе далеко не въ той формѣ, какъ было задумано и высказано въ Регламентѣ Главному Магистрату. Магистратамъ, какъ органамъ, выборнымъ отъ общества, досталась очень незавидная роль въ управленіи хозяйствомъ города — заботиться о томъ, чтобы существованіе извѣстныхъ учрежденій, необходимость которыхъ сознана была императоромъ, было обезпечено «земскимъ

индивеніемъ», «городскимъ тщаніемъ». Активная роль въ этомъ дѣлѣ принадлежала правительственнымъ органамъ, не имѣвшимъ ничего общаго съ городскимъ населеніемъ и городовыми Магистратами. Такъ что «душа гражданства» не была даже вложена въ самое тѣло гражданства, а поставлена внѣ его, какъ факторъ совершенно независимый отъ гражданства, факторъ, воля котораго исходила изъ источника исключительно правительственнаго. Въ этомъ случаѣ, какъ и вообще въ реформахъ, касающихся городскаго населенія, Великій преобразователь является лишь послѣдовательнымъ и энергическимъ исполнителемъ завѣщаннаго ему XVII вѣкомъ. Отступленіе, сдѣланное въ Регламентѣ Главному Магистрату и инструкціи городовымъ Магистратамъ было отступленіемъ на бумагѣ, если можно такъ выразиться. Было бы болѣе чѣмъ странно, чтобы такой человѣкъ, какъ Петръ Великій, дѣйствительно предоставилъ автономическое управленіе городскимъ хозяйствомъ, развитіе этого хозяйства своимъ «регулярнымъ гражданамъ», представители которыхъ «избиваются смертнымъ боемъ» какими-то полковниками и проѣзжими драгунами; гражданамъ, которые до сихъ поръ вѣдались исключительно съ государственнымъ тягломъ и привыкли видѣть во всякой общественной службѣ гнетъ; съ другой стороны, странно было бы думать, чтобы царь вѣрилъ въ возможность мгновеннаго перерожденія этого общества, притомъ перерожденіе, такъ сказать, самопроизвольное. Онъ вѣрилъ въ возможность болѣе или менѣе скораго перерожденія лишь однимъ путемъ насильственнаго понужденія, путемъ суровой регламентаціи. Онъ былъ практикомъ теоріи просвѣщеннаго абсолютизма.

Какъ ни далеко отстала средневѣковая Россія отъ современной ей Европы, но она все-таки шла, хотя и очень медленно, впередъ; какъ ни мало отличался ея городъ отъ села, но онъ все-таки отличался; какъ ни была проста и немногосложна жизнь этого города, но она все-таки была сложнѣе и разнообразнѣе сельской; хотя причины этого разнообразія далеко были не тѣ, какія мы видимъ въ средневѣковомъ городѣ западной Европы. Поэтому еще въ XVII вѣкѣ появляются признаки городской полиціи, сначала исключительно въ смыслѣ полиціи безопасности, то есть мѣръ, охраняющихъ личную и имущественную безопасность городскаго населенія. Инціатива, по изложеннымъ причинамъ, шла исключительно только

со стороны верховной власти, въ чемъ, какъ я уже говорилъ, и лежитъ причина чрезмѣрно медленнаго развитія этой стороны городской администраціи.

Полицейская сторона городской администраціи играетъ болѣе или менѣе важную роль въ исторіи нашего города. Только этимъ путемъ, путемъ развитія городской полиціи, нашъ городъ постепенно выдѣлялся, въ административномъ отношеніи, въ особое цѣлое, этимъ путемъ онъ обращался въ юридическое лицо. Во-первыхъ, постепенно выробатывается особенная правительственная должность, вѣдающая исключительно городъ въ полицейскомъ отношеніи; во-вторыхъ, полицейскіе налоги и повинности были единственными налогами и повинностями, общими для всего городскаго населенія; по отношенію къ нимъ не отличался служилый человѣкъ отъ неслужилаго, «регулярный гражданинъ» отъ нерегулярнаго. Отъ нихъ избавлялось лишь духовенство, да и то не всегда и не во всемъ, какъ увидимъ впослѣдствіи. Мѣры, касающіяся охраненія городскихъ строеній отъ пожаровъ, соблюденія чистоты на улицахъ и вообще въ общественныхъ мѣстахъ, поддержанія въ порядкѣ дорогъ, необходимо касались всего городскаго населенія, такъ сказать, объединяли всѣ его, отдѣльныя во всѣхъ другихъ отношеніяхъ, сословно - тяглые элементы. Въ сущности, всѣ полицейскія мѣры, предпринимаемыя правительствомъ по отношенію къ городскому населенію являлись ничѣмъ инымъ, какъ тѣмъ же государственнымъ тягломъ, но тягломъ не сословнымъ, какъ всѣ другія, а тягломъ обывательскимъ, повинностью, одинаково ложившеюся на всѣ слои городскаго населенія. Этимъ путемъ изъ города только и могла выработаться земская, общинная единица [1]), еслибъ возможно было активное участіе, автономія городскаго населенія въ дѣлахъ городскаго хозяйства; но мы видѣли, что такое участіе населенія было немыслимо. Хозяиномъ, «начальствомъ города» въ полицейскомъ отношеніи являются правительственные агенты; сначала представи-

[1]) Доказательствомъ этой мысли служитъ всесословная земская должность губнаго старосты XVII ст. Пассивное право выбора по отношенію къ этой должности принадлежало всѣмъ сословіямъ, активное—дворянамъ; послѣднее обстоятельство вызывалось посторонними, спеціальными соображеніями. *Чичеринъ*. Обл. учр. XVII ст. 455.

тели мѣстной, уѣздной власти — воеводы и губернаторы, потомъ спеціальные органы оберъ-полиціймейстеры и полиціймейстеры.

Спеціальные органы, завѣдывающіе исключительно городской полиціей, выработались лишь съ начала XVIII столѣтія, при Петрѣ Великомъ. Въ теченіи всего XVII вѣка городъ и его населеніе во всѣхъ отношеніяхъ, въ томъ числѣ и въ полицейскомъ, вѣдался представителемъ мѣстной всеуѣздной власти — воеводой [1]). Организація полиціи этого вѣка была въ высшей степени несложна по своему составу: воевода, по собственному усмотрѣнію, назначалъ такъ-называемаго «городничаго», который стоялъ во главѣ «объѣзжихъ головъ», назначавшихся изъ отставныхъ дворянъ и дѣтей боярскихъ; эти головы объѣзжали (откуда и самое ихъ названіе) нѣсколько разъ въ сутки улицы города, наблюдая за тишиной и безопасностью жителей отъ лихихъ людей. Иногда эта обязанность, въ качествѣ повинности, возлагалась на посадскихъ. Еще менѣе сложнымъ былъ предметъ вѣдѣнія этихъ полицейскихъ органовъ. На ихъ обязанности лежало, какъ я уже замѣтилъ, лишь охраненіе личной и имущественной безопасности населенія. Но и эти немногосложныя заботы правительства вызывались, по крайней мѣрѣ относительно послѣдняго рода безопасности, не столько сознаніемъ необходимости ихъ ради самаго населенія, сколько интересами, такъ сказать, казенными; такъ мѣры предосторожности относительно пожара предпринимались въ городахъ не ради охраненія отъ невзгоды посадскихъ, а «ради береженья государева зелья», т. е. пороха, склады котораго въ городѣ находились. О самомъ населеніи если и заботились, то съ точки зрѣнія исключительно государственно-финансовой: податныя силы государства подорвались бы въ случаѣ бѣдствія, но онѣ не исчезли бы: правда убытки государственной казнѣ велики, но она все-таки не раззорится вовсе. Поводовъ къ особенно усиленнымъ полицейскимъ мѣрамъ въ глазахъ мало развитаго правительства, поглощеннаго важными государственными дѣлами, не было. Эти мѣры ограничивались предписаніемъ осторожнѣе обращаться съ огнемъ, не топить избъ и бань лѣтомъ, варить

---

[1]) О полицейской дѣятельности воеводъ въ городахъ XVIII ст. у *Чичерина*: Обл. учр. стр. 178 — 191; у *Андреевскаго*: О намѣст. воев. и губерн. 94—110; *Градовскій*. Истр. мѣст. упр. 333—338.

купанье въ садахъ и огородахъ, вдали отъ жилищъ; обдуманныхъ средствъ къ тушенію пожаровъ не существовало [1]).

Въ такомъ состояніи полицейское управленіе русскаго города находилось до конца XVII столѣтія, когда организація самыхъ органовъ ея нѣсколько измѣняется къ лучшему; объемъ вѣдѣнія увеличивается. Болѣе быстрое развитіе и усложненіе общественной жизни Москвы вмѣстѣ съ увеличеніемъ ея народонаселенія, пребываніе въ ней царскаго двора, побуждаютъ правительство обратить большее вниманіе на полицейскую сторону городской администраціи по крайней мѣрѣ въ этомъ городѣ. Въ 1683 году наблюденіе за благочиніемъ въ столицѣ царей московскаго государства поручено было Стрѣлецкому Приказу, которому поручается вѣдѣніе въ полицейскомъ отношеніи и всѣхъ остальныхъ городовъ [2]), который, такимъ образомъ, по отношенію къ Москвѣ является мѣстнымъ полицейскимъ учрежденіемъ, а по отношенію къ другимъ городамъ — центральнымъ. Этотъ полицейскій характеръ вообще преобладаетъ въ Стрѣлецкомъ Приказѣ въ концѣ XVII столѣтія. Въ царствованіе Алексѣя Михайловича, вызванные всеобщей нуждой мятежи, разбои и «смертоубійства» обратили вниманіе правительства на полицію города въ тѣсномъ смыслѣ этого слова — полицію безопасности. Было издано какъ при этомъ царѣ, такъ и его преемникахъ, нѣсколько указовъ по этому предмету, организовавшихъ полицейскій надзоръ въ Москвѣ [3]). Полиція, по крайней мѣрѣ въ Москвѣ, оказалась послѣ этихъ указовъ въ такомъ состояніи въ концѣ XVII и первыхъ годахъ XVIII столѣтія: вѣдѣніе города въ полицейскомъ отношеніи находилось въ рукахъ Стрѣлецкаго Приказа; этому Приказу подчинялись нисшіе полицейскіе органы, приводившіе въ ис

[1]) Въ то время, какъ у насъ едвали принимались даже и эти первобытныя мѣры, (въ XIV в.) на западѣ мы встрѣчаемся со слѣдующимъ: въ городахъ издаются такъ наз. Feuerordnungen точно предписывающіе извѣстнымъ людямъ являться на тушеніе пожара. Въ Кёльнѣ учреждается даже пожарная команда (Loeschmannschaft); принимаются уголовно-карательныя мѣры. Болѣе или менѣе точно опредѣляется обращеніе съ огнемъ, а самое важное—строительная полиція регулировала постройку зданій въ видахъ устраненія пожаровъ. *Maurer*. III. 36—38.

[2]) *Неволинъ*. Пол. Собр. соч. VI. 158.

[3]) П. С. З. № 6, 3. Эти мѣры были подтверждены, въ началѣ царствованія Петромъ Великимъ. П. С. З. № 1693.

полненіе полицейскія мѣры, касавшіяся только одного города и охранявшія интересы только городскихъ обывателей; эти исполнительные органы распадались на двѣ категоріи по способу ихъ назначенія [1]): на органовъ правительственныхъ служилыхъ людей, какими были стрѣлецкіе объѣзжіе головы по назначенію отъ Стрѣлецкаго Приказа, и на органовъ общественныхъ, выборныхъ ото всѣхъ дворовъ. На перекресткахъ обыкновенно ставились караулы, съ дворовъ всякихъ чиновъ людей по одному человѣку съ десяти дворовъ; караулы становились у «надолбовъ», которые строились Стрѣлецкимъ Приказомъ, но не на обще-государственный счетъ, а на обывательскій: деньги и матеріалъ собирались съ жителей тѣхъ слободъ, «гдѣ тѣ надолбы сдѣланы будутъ». За этими-то караулами, составленными изъ выборныхъ, отбываемыми, стало-быть въ качествѣ натуральной повинности, и наблюдали объѣзжіе головы Стрѣлецкаго Приказа. Но нѣсколько времени спустя и эти головы стали выборные—«тѣхъ слободъ посадскіе люди», а въ вѣдѣніи стрѣлецкихъ головъ осталась лишь Стрѣлецкая слобода [2]). Этимъ же объѣзжимъ изъ посадскихъ людей поручался и надзоръ за тѣмъ, чтобы всякіе чиновные люди дворниковъ держали съ поручными записями, а стояльцевъ—«завѣдомо добрыхъ людей» [3]). Такимъ образомъ, съ 1695 года низшіе исполнительные органы во всѣхъ частяхъ Москвы были выборными; причемъ все-таки, кажется, гораздо большею тяжестью новая повинность легла на посадскихъ, изъ которыхъ выбирались и десятскіе, и объѣзжіе головы. Надо думать, однако, что указы 1695 и 1699 годовъ de facto мало имѣли значенія, и объѣзжіе головы Стрѣлецкаго Приказа не хотѣли отказаться отъ объѣзда всѣхъ слободъ и посада Москвы, всего города

[1]) Я не имѣю въ виду, говоря о полиціи, полицейскихъ мѣръ, охранявшихъ финансовые интересы государства; эти мѣры, въ родѣ надзора за корчемствомъ, лежали тягломъ на торгово-промышленномъ населеніи.

[2]) Указъ 1695 года П. С. З. № 1509: „за караулами у этихъ надолбовъ смотрѣть объѣзжимъ, которые, помимо стрѣлецкихъ слободъ, должны быть тѣхъ слободъ посадскіе люди“. Тоже самое повторяется въ указѣ 1699 года П. С. З. № 1689.

[3]) П. С. З. № 1689. За гуляющими людьми въ слободахъ указомъ того же 1699 года поручено смотрѣть выборнымъ десятскимъ казенной слободы. (Подъ десятскими разумѣютъ вѣроятно выборные „по одному отъ десяти дворовъ“) П. С. З. № 1678.

и ограничиться вѣдѣніемъ одной стрѣлецкой слободы; иначе трудно объяснить тотъ фактъ, что черезъ годъ послѣ изданія указа 1699 года, возложившаго должность объѣзжихъ головъ на посадскихъ выборныхъ, мы встрѣчаемся съ просьбой московскихъ посадскихъ и торговыхъ людей о томъ, чтобы ихъ освободили отъ объѣзжихъ головъ Стрѣлецкаго Приказа, отдавъ ихъ, въ полицейскомъ отношеніи, въ вѣдѣніе выборныхъ объѣзжихъ — выборныхъ старостъ и десятскихъ [1]). Такимъ образомъ, весь городъ, какъ одно цѣлое, вѣдался въ Стрѣлецкомъ Приказѣ;—а его части—слободы и посадъ, каждая вѣдалась непосредственно своими выборными. Остальные города Россіи по прежнему вѣдались въ полицейскомъ отношеніи, до учрежденія губернаторской должности, сидѣвшими въ нихъ воеводами [2]).

Стрѣлецкій Приказъ, переименованный въ 1701 году въ Приказъ Земскихъ дѣлъ [3]), просуществовалъ до 1719 года, завѣдуя полиціей. Но объемъ власти его въ этомъ отношеніи не оставался одинаковымъ за весь этотъ періодъ его существованія; этотъ объемъ постепенно уменьшается. Въ 1709 году мы встрѣчаемся, однако, все съ тѣмъ же, если даже не бо̀льшимъ, объемомъ власти и значенія этого Приказа относительно полиціи: въ его вѣдѣніи попрежнему состоятъ низшіе исполнительные органы полицейскіе—сотскіе, старосты и десятскіе, которыхъ теперь обязывалась поставлять къ дѣлу московская Ратуша, подчиненная въ этомъ отношеніи Приказу Земскихъ дѣлъ; эта Ратуша являлась по отношенію къ полиціи какъ бы исполнительнымъ органомъ Приказа: она получала изъ этого Приказа «память» о томъ, чтобы во всѣхъ слободахъ выборные сотскіе и десятскіе неуклонно исполняли указы изъ Приказа Земскихъ дѣлъ [4]). Но вслѣдъ за этимъ, значеніе Приказа Земскихъ дѣлъ, какъ мѣстнаго, московскаго, полицейскаго учрежденія, какъ я только-что замѣтилъ, все падаетъ. Полиція изъ его вѣдомства переходитъ съ учрежденіемъ должностей коменданта и

---

[1]) Просьба ихъ была удовлетворена. Указъ отъ 24 мая 1700 года. П. С. З. № 1787.

[2]) П. С. З. № 1738 наказъ Новгор. воеводѣ, кн. Трубецкому—ст. 16: чтобъ въ городѣ разбою, татьбы, бл... и зерни не было... Ст. 21—предосторожности противъ пожаровъ. См. тоже П. С. З. №. 1836 п. 3—10

[3]) *Неволинъ:* Пол. соб. соч. VI. 237.

[4]) Указъ отъ 1709 года. П. С. З. № 2225.

губернатора—къ этимъ послѣднимъ [1]). Эти должностныя лица завѣдывали полиціей въ Москвѣ и Петербургѣ до самаго времени учрежденія въ этихъ городахъ особыхъ высшихъ полицейскихъ органовъ; въ ихъ же вѣдѣніи, какъ это видно изъ наказа, даннаго имъ вмѣстѣ съ воеводами въ 1718 году, находится и полиція во всѣхъ городахъ Россіи. Законодатель, однако, не остановился на этомъ: учреждая для управленія губернскими и уѣздными дѣлами одну за другою цѣлый рядъ должностей, онъ чуть не на каждую изъ нихъ возлагаетъ ту или другую отрасль усложнявшейся городской полиціи. Нѣтъ въ городѣ гарнизоновъ—«оберъ-комендантамъ и комендантамъ не быть;» ихъ замѣняютъ во всѣхъ отношеніяхъ, а стало быть и въ полицейскомъ, губернскіе ландраты [2]); учреждаются должности Земскаго комиссара и Земскаго камерира, должности исключительно по сбору и надзору податей—и на нихъ тѣмъ не менѣе возлагаются обязанности полицейскія въ городахъ; такъ Земскому комиссару поручается вѣдать во всѣхъ отношеніяхъ тѣ малые города и слободы, въ которыхъ порядочный Магистратъ и собственный судъ учрежденъ быть не можетъ [3]). На Земскихъ камериров, надзирателей за сборами, возлагается надзоръ за счетной частью, т. е. финансовый контроль по городской полиціи, въ смыслѣ городскаго хозяйства, уже не въ «малыхъ» только городахъ и слободахъ, а во всѣхъ городахъ [4]).

Такого рода непослѣдовательность можно объяснить лишь лихо-

---

[1]) Указомъ отъ 1710 г. строительная полиція въ Москвѣ переходитъ въ вѣдѣніе Коменданта, а въ 1712 году (П. С. З. № 2504) онъ же посылаетъ въ качествѣ объѣзжихъ солдатъ изъ своего гарнизона.—По наказу 1718 года Губернаторамъ, Воеводамъ и Комендантамъ полиція окончательно переходитъ въ вѣдѣніе этихъ должностныхъ лицъ. См. П. С. З. № 3294; п. 15, 18 и 20, а также № 3381. См. ук. 1718. П. С. З. № 3147. См. также П. С. З. № 2135.

[2]) П. С. З. № 2879.

[3]) П. С. З. № 3295 п. 20. Что Комисарамъ поручались эти города и слободы и въ полицейскомъ отношеніи—видно изъ того, что они должны были вѣдать ихъ „яко села и деревни“; а послѣднія они вѣдали и въ полицейскомъ отношеніи: надзирали за дорогами, гулящими людьми.. *Ibid.*

[4]) П. С. З. № 3296: ему поручался денежный контроль за расходомъ на содержаніе богоугодныхъ заведеній и школъ, мостовыхъ и чистоту на улицахъ изъ царскихъ суммъ.

радочной дѣятельностью преобразователя, стремившагося возможно быстрѣе и полнѣе осуществить свои планы.

При нѣсколько измѣнившейся организаціи самаго состава городской полиціи, понятіе и объемъ послѣдней значительно измѣнились въ первое десятилѣтіе XVIII вѣка; не столько, разумѣется, подъ вліяніемъ развитія потребностей городской общественной жизни, сколько въ силу сознанія необходимости улучшеній и развитія этой стороны администраціи самимъ великимъ преобразователемъ. Полицейская дѣятельность воеводы XVII ст.; ограничивавшаяся береженьемъ города отъ пожаровъ и лихихъ людей, наблюденіемъ за нравственностью жителей, выражавшимся въ преслѣдованіи «бл... и зерни», значительно расширяется въ дѣятельности губернатора и коменданта. Въ началѣ XVIII ст. завѣдующимъ городской полиціей предписывается наблюдать за чистотой улицъ и исправностью ихъ мостовыхъ [1]); возникаетъ нѣчто въ родѣ строительной полиціи: коменданту въ Москвѣ поручается надзоръ за постройкой въ городѣ каменныхъ зданій [2]). Съ этого времени, въ особенности по учрежденіи должности Петербургскаго Генералъ-Полиціймейстера и Московскаго Оберъ-Полиціймейстера, понятіе городской полиціи и ея значеніе расширяются очень быстро.

Полицейской дѣятельности губернаторовъ, оберъ-комендантовъ и комендантовъ было недостаточно для такихъ городовъ, какъ Москва и Петербургъ. Первопрестольная столица, населеніе которой возросло до крупныхъ, сравнительно съ другими городами Россіи, размѣровъ, и общественная жизнь которой, уже въ силу одного этого обстоятельства, значительно усложнилась, не могла болѣе довольствоваться въ глазахъ царя той организаціей въ ней городскаго управленія, которая выработалась въ десятыхъ годахъ XVIII ст. Мѣры царя къ улучшенію внѣшняго быта населенія столицы къ развитію промышленности, къ улучшенію наружнаго вида и благообразія ея—требовали учрежденія спеціальной должности для приведенія въ исполненіе всѣхъ этихъ мѣръ. Онъ не могъ видѣть исполнителей своихъ преобразованій и плановъ въ городовыхъ Ма-

---

[1]) П. С. З. № 2225 и № 2504.

[2]) П. С. З. № 2504. См. также № 3147. Сначала этотъ надзоръ былъ дѣломъ Приказа Земскихъ дѣлъ. П. С. З. № 2232.

гистратахъ, членовъ которыхъ нужно было путемъ принужденія, путемъ спеціальнаго закона, грозящаго уголовной карой—отучить величать себя «холопями» своего Великаго Государя [1]); наконецъ, передача ихъ въ вѣдѣніе этого дѣла такъ противорѣчила бы вѣковой политикѣ московскихъ государей вообще и его самого въ особенности, что, несмотря даже на желаніе подражать западно-европейскимъ городскимъ учрежденіямъ, царь, высказавъ даже нѣсколько разъ намѣреніе сдѣлать это, въ концѣ концовъ не рѣшается на этотъ шагъ и учреждаетъ особую должность, не имѣющую ничего общаго съ автономіей городскаго населенія, предоставивъ этой должности активную роль, а за посадскимъ населеніемъ оставивъ лишь пассивное участіе въ дѣлахъ городскаго хозяйства: содержаніе его, расходы на него.

Если Москва нуждалась въ новой, лучшей организаціи городской полиціи, то вновь возникавшій Петербургъ нуждался въ ней несравненно больше: самая постройка города, его населеніе, чтобы сохранить сколько нибудь характеръ правильности, порядка, требовали сильнаго и заботливаго надзора со стороны строителя города; вотъ почему въ этомъ городѣ полиція организована гораздо раньше, чѣмъ въ Москвѣ [2]).

Двадцать пятаго мая 1718 года царь издаетъ указъ объ учрежденіи въ новой столицѣ своей, Петербургѣ, новой полицейской должности съ мудренымъ и сложнымъ нѣмецкимъ названіемъ Генералъ-Полиціймейстера. На эту должность назначается генералъ-адъютантъ *Дивіеръ* [3]). Еще за два года до учрежденія этой должности въ Петербургѣ, какъ видно изъ одного указа, изданнаго въ первой половинѣ 1716 года, существовало уже спеціальное полицейское учрежденіе, такъ называемая полиціймейстерская канцелярія; эта канцелярія, судя по содержанію упомянутаго указа, вѣдала въ городѣ исключительно «строеніе» [4]). Эта канцелярія подчинена теперь

[1]) П. С. З. № 1819: учинено будетъ наказаніе тѣмъ бурмистрамъ, которые будутъ писаться вмѣсто сиротъ „холопами".

[2]) При этомъ не нужно упускать изъ виду и того обстоятельства, что въ Петербургѣ живетъ самъ основатель его; это—его дѣтище, къ которому онъ прилагаетъ всѣ свои заботы.

[3]) П. С. З. № 3203.

[4]) П. С. З. № 3019.

Генералъ-Полиціймейстеру [1]). Низшими органами полиціи, за исключеніемъ нѣсколькихъ унтеръ-офицеровъ и рядовыхъ, состоящихъ при канцеляріи Генералъ-Полиціймейстера [2]) остаются попрежнему выборные отъ горожанъ: старосты, завѣдывавшіе каждой отдѣльной улицей и десятскіе, вѣдѣнію которыхъ подлежали каждые десять домовъ улицы [3]).

Лишь около четырехъ лѣтъ спустя учреждена и въ Москвѣ однородная съ должностью Петербургскаго Генералъ-Полиціймейстера, должность Оберъ-Полиціймейстера [4]). Судя по инструкціи, изданной черезъ полгода въ руководство московскому Оберъ-Полиціймейстеру, эта должность имѣла въ Москвѣ тоже самое значеніе, какое должность Генералъ-Полиціймейстера имѣла въ Петербургѣ: ему отдана въ завѣдываніе вся полиція въ городѣ въ самомъ широкомъ смыслѣ этого слова; все городское хозяйство—въ его рукахъ [5]); въ его вѣдѣніи, какъ и въ вѣдѣніи Генералъ-Полиціймейстера въ Петербургѣ, состоитъ канцелярія, также носящая названіе полиціймейстерской [6]). Низшая полиція и въ Москвѣ организована подобно петербургской [7]). Она вербуется изъ горожанъ, въ качествѣ натуральной повинности. Въ остальныхъ городахъ Россіи, если и не

---

[1]) Спеціальнаго указа объ этомъ нѣтъ; канцелярія носитъ все еще имя полиціймейстерской; въ нѣкоторыхъ указахъ мы встрѣчаемся съ именемъ канцеляріи Генералъ-Полиціймейстера; не смотря на все это нельзя думать, чтобъ это были двѣ различныя канцеляріи, если только недопустить существованіе особой должности—Полиціймейстера (а объ этомъ, нѣтъ свѣдѣній); такъ какъ вѣдомство Полиціймейстерской Канцеляріи, какъ видно изъ многочисленныхъ указовъ, одинаково съ вѣдомствомъ Генералъ-Полиціймеистера.

[2]) П. С. З. № 3216.

[3]) П. С. З. № 3203.

[4]) П. С. З. № 3883.—Указъ 19 января 1722 года.

[5]) П. С. З. № 4047: а между тѣмъ, странный фактъ, въ самый день изданія указа объ учрежденіи должности Оберъ-Полиціймейстера, издается указъ, которымъ надзоръ за постройками въ городѣ передается въ вѣдѣніе Московскаго Оберъ-Коменданта. П. С. З. № 3885.

[6]) П. С. З. № 4130.

[7]) П. С. З. № 4047 п. 33. Здѣсь прибавлено, что въ каждой слободѣ—особый офицеръ; этой должности въ Петербургѣ мы не встрѣчаемъ, см. П. С. З. № 4694. Впрочемъ въ канцеляріи есть офицеры.

была вездѣ учреждена должность Полиціймейстера, то учрежденіе ея несомнѣнно было намѣреніемъ законодателя [1]).

Петръ Великій не думалъ остановиться на учрежденіи отдѣльныхъ полицейскихъ должностей въ отдѣльныхъ городахъ; онъ не думалъ ограничиться организаціей полиціи отдѣльнаго города. Его цѣлью было организовать полицію Россіи или по крайней мѣрѣ, городскую полицію имперіи въ видѣ особаго, самостоятельнаго административнаго организма, во главѣ котораго имѣлось въ виду поставить петербургскаго Генералъ-Полиціймейстера. Это стремленіе Петра высказывается въ указѣ объ учрежденіи должности московскаго Оберъ-Полиціймейстера, который поставленъ былъ въ «депенденцію» отъ петербургскаго Генералъ-Полиціймейстера [2]); послѣднему законодатель видимо желалъ придать значеніе главы полиціи вообще; такъ что, вѣроятно и полиціймейстеры, если только они дѣйствительно вездѣ существовали, зависѣли отъ Генералъ-Полиціймейстера или непосредственно, или чрезъ посредство московскаго Оберъ-Полиціймейстера. Хотя мы не имѣемъ спеціальныхъ указаній на отношенія высшихъ полицейскихъ властей города къ губернаторамъ и воеводамъ, но, кажется, можно положительно сказать, что первыя предполагались de jure сдѣлать совершенно независимыми отъ послѣднихъ. На полную самостоятельность и независимость Генералъ-Полиціймейстера отъ губернаторской власти указываетъ то обстоятельство, что всѣ указы по полиціи — именные идутъ къ Генералъ-Полиціймейстеру непосредственно отъ императора; московскій Оберъ-Полиціймейстеръ, въ силу своей депенденціи отъ петербургскаго Генералъ-Полиціймейстера, не могъ зависѣть отъ губернатора: тоже самое можно сказать и объ отношеніяхъ городскихъ Полиціймейстеровъ отъ воеводъ, оберъ-комендантовъ и

---

[1]) Спеціальнаго указа объ учрежденіи этой должности въ П. С. З. нѣтъ, объ ней ничего не говоритъ и *Голиковъ* въ своемъ XVIII т., перечисляя городскія учрежденія и должности; а между тѣмъ въ П. С. З. встрѣчается указъ отъ 1721 г., который предписываетъ отсылать воровъ и разбойниковъ въ городахъ къ Полиціймейстерамъ.

[2]) П. С. З. № 3883: указъ говоритъ, что Оберъ-Полиціймейстеръ „долженъ депенденцію имѣть отъ Генералъ-Полиціймейстера“. См. также въ п. 46 инструкціи Московскому Оберъ-Полиціймейстеру. П. С. З. № 4047. Болѣе точныхъ опредѣленій этой депенденціи мы неимѣемъ.

комендантовъ. Въ совершенно иномъ отношеніи стояли новыя полицейскія учрежденія къ государственнымъ Коллегіямъ; отношенія первыхъ къ послѣднимъ были отношеніями нисшихъ къ высшимъ: одинъ изъ спеціальныхъ по этому предмету указовъ отъ 1722 года такъ опредѣляетъ внѣшнюю, формальную сторону отношеній этихъ учрежденій другъ къ другу: Коллегіи посылали въ полиціймейстерскія канцеляріи указы, а послѣднія могли присылать въ Коллегіи лишь доношенія [1]). Вотъ все, что можно сказать на основаніи имѣющагося у насъ матеріала объ отношеніи вновь организованной городской полиціи къ мѣстной, губернской власти и центральнымъ учрежденіямъ.

Въ высшей степени интересны должны были быть отношенія этихъ новыхъ должностей къ Городовымъ Магистратамъ, къ сожалѣнію опредѣлить эти отношенія почти невозможно. Эти отношенія вдвойнѣ были сложны: во-первыхъ, какъ мы уже видѣли, законодатель, въ то самое время, какъ учреждалъ должности Генералъ и Оберъ-Полиціймейстеровъ, возлагалъ тѣже самыя полицейскія обязанности, которыя отдавались въ вѣдѣніе этихъ должностныхъ лицъ, и на Главный Магистратъ съ городовымъ; во-вторыхъ, Магистраты поставляли, если можно такъ выразиться, на городскую полицію какъ денежныя средства, такъ и наличныя силы. Такъ, охраненіе города «отъ пожарнаго случая» поручается и Городовому Магистрату и Полиціймейстеру; Магистратъ, какъ мы видѣли, обязывался содержать «довольное число надлежащихъ инструментовъ» [2]) и только; было ли при этихъ инструментахъ «довольное число» людей, лошадей, инструкція Магистратамъ ничего не говоритъ. Въ указѣ же Генералъ-Полиціймейстеру и инструкціи московскому Оберъ-Полиціймейстеру мы видимъ, что на этихъ должностныхъ лицъ возлагаются обязанности охранять городъ отъ пожаровъ [3]); столкновенія необходимы: кто распоряжался надлежащими инструментами, сама ли Ратуша или начальникъ полиціи? Тоже самое видимъ мы и по отношенію къ мѣрамъ противъ нищихъ, «гулякъ и праздношатающихся»: онѣ поручены

[1]) П. С. З. № 4115. Трудно сказать, значило-ли это, что Коллегіи могли посылать указы Генералъ и Оберъ-полиціймейстерамъ.

[2]) Инстр. Гл. Магистр. П. С. З. № 4624, п. 18.

[3]) П. С. З. № 3203, п. п. 8 и 12; *ibid.* № 4047 п. п. 10—15.

и Магистратамъ и полиціи; на Магистраты возлагается обязанность «пристраивать къ работамъ» гулякъ и нищихъ [1]), причемъ подъ работами, вѣроятно, разумѣются работы въ смирительныхъ домахъ; тотъ же самый надзоръ за гуляющими, праздношатающимися и нищими и размѣщеніе ихъ поручается инструкціями и городской полиціи [2]), если эта пристройка къ работамъ дѣйствительно состояла въ помѣщеніи въ смирительные домы, и въ богадѣльни, какъ это прямо говорится въ одномъ изъ указовъ 1718 года [3]), то при такомъ совмѣстномъ дѣйствіи двухъ властей, причемъ домы и богадѣльни содержатся «иждивеніемъ и тщаніемъ» одной изъ нихъ, непремѣнно возникаютъ довольно сложныя отношенія, на опредѣленія которыхъ мы не встрѣчаемъ и намека; если только не считать за такое опредѣленіе уже разобранный мною пунктъ инструкціи Городовымъ Магистратамъ, которымъ опредѣляется внѣшняя форма сношеній послѣднихъ «съ командами» своей провинціи. Въ нѣкоторыхъ просто говорится, что опредѣленныя полицейскія мѣры приводятся въ исполненіе совмѣстно полиціймейстерской канцеляріей и Главнымъ Магистратомъ [4]); остальное предоставлялось практикѣ.

Съ учрежденіемъ въ Москвѣ и Петербургѣ спеціальныхъ органовъ городской полиціи самое понятіе послѣдней значительно вдругъ расширяется, благодаря ознакомленію законодателя съ городскимъ управленіемъ Германіи и желанію устроить подобный же порядокъ у себя въ Россіи. Прежнее значеніе полиціи, какъ полиціи безопасности, значеніе XVII столѣтія, внезапно выростаетъ до самаго широкаго значенія этого слова: полицейскіе органы имѣютъ въ виду уже и благосостояніе и внѣшнее благообразіе города. Законодатель дѣйствительно хочетъ сдѣлать изъ ней «душу» если не гражданства, то городской правительственной администраціи; онъ дѣйстви-

---

[1]) Инстр. гор. Маг. П. С. З. № 4624 п. 32.

[2]) П. С. З. № 3203 и 4047.

[3]) П. С. З. № 3213.

[4]) П. С. З. № 4634; рѣчь идетъ о наблюденіи за способомъ продажи хлѣба; причемъ вѣдомости о цѣнахъ отправляются съ мытнаго двора какъ въ Гл. Магистратъ такъ и въ Полиціймейстерскую Канцелярію; самый же надзоръ за исполненіемъ торговцами предписанныхъ правилъ и преслѣдованіе перекупщиковъ поручается офицерамъ Полиціймейстерской Канцеляріи.

тельно хочетъ обратить эту администрацію въ «фундаментальный подпоръ человѣческой безопасности и удобности.»

Эта общая характеристика полиціи, общія фразы объ ея значеніи, которыми, какъ мы видѣли, почти и ограничиваются регламентъ Главному Магистрату и инструкція городовымъ, замѣняется въ инструкціяхъ петербургскому и московскому полицейскимъ учрежденіямъ уже подробнымъ перечисленіемъ полицейскихъ мѣръ; въ дополненіе и разъясненіе этихъ инструкцій издано было впослѣдствіи множество отдѣльныхъ указовъ. Въ качествѣ блюстителей и охранителей личной и имущественной безопасности городскаго населенія полицейскія городскія учрежденія должны были предпринимать мѣры къ предупрежденію и прекращенію пожаровъ [1]), заботиться объ охраненіи личности и имущества во время наводненій; они должны охранять личность отъ нападеній животныхъ [2]), отъ неосторожнаго обращенія съ огнестрѣльнымъ оружіемъ [3]), отъ слишкомъ быстрой ѣзды [4]), охранять имущество отъ гуляющихъ людей [5]); на нихъ же возлагалась торговая полиція—установленіе таксы и наблюденіе за соблюденіемъ ея [6]), наблюденіе за мѣрой и вѣсомъ [7]). Строительная полиція—въ вѣдѣніи этихъ же учрежденій: они должны были наблюдать какъ за постройкой зданій, такъ и за содержаніемъ мостовъ и мостовыхъ [8]); не забыты и санитарныя мѣры: полицейскія учрежденія наблюдаютъ за чистотой на улицахъ [9]), незасореніемъ рѣкъ и каналовъ [10]), доброкачественностью съѣстныхъ припасовъ [11]), принимаютъ мѣры противъ распространенія повальныхъ и заразительныхъ болѣзней [12]). Законодатель не оставляетъ безъ вниманія и нравственную сторону обще-

---

[1]) П. С. З. № 3203 п. п. 8 и 12; *ibid.* № 4047 п. 10—15; *ibid* № 4130.
[2]) *Ibid.* № 3386.
[3]) *Ibid.* № 4047, п. 38 и № 3221.
[4]) *Ibid.* № 3633 и № 4047 п. 43.
[5]) *Ibid.* № 3203 п. 10; № 4047 п. 29 и 15; № 4130, № 3213.
[6]) *Ibid.* № 3203 п. 6; № 4047 п. 25; № 4634; № 3633.
[7]) *Ibid.* № 3203 п. 6; № 4047 п. 26.
[8]) *Ibid.* п. п. 2—5; п. п. 1—9. а также № 3382; № 4017; 3875,
[9]) *Ibid.* № 3203, п. 4; № 4047 п. 21.
[10]) *Ibid.* № 3382.
[11]) *Ibid.* № 3203; № 4047 п. 25.
[12]) *Ibid.* № 3256; № 4047 п. 40.

ственно-городской жизни. Стремясь всѣми силами придать обществу европейскую внѣшность, искоренить азіатское затворничество женщинъ въ средѣ купецкаго и служилаго классовъ, онъ пускаетъ въ ходъ оригинальныя мѣры къ достиженію этихъ цѣлей—въ родѣ насильственнаго принужденія устроивать ассамблеи; приведеніе этихъ мѣръ въ исполненіе возлагается въ Москвѣ и Петербургѣ на Генераловъ и Оберъ-Полиціймейстеровъ [1]); на нихъ же возлагалась обязанность приводить въ исполненіе мѣры къ искорененію нищенствованія, такъ страшно развитаго въ то время въ особенности въ большихъ городахъ; но здѣсь пришлось бороться не только съ экономическимъ явленіемъ, но и религіозно-нравственнымъ: подача милостыни всегда считалась, да и теперь считается, въ средѣ торгово-промышленнаго населенія Россіи самымъ богоугоднымъ дѣломъ. Полиція устраивала на «нищую братію» правильную облаву, загоняя ее въ богадѣленные домы—больныхъ и престарѣлыхъ, выпроваживая на мѣста жительства—здоровыхъ и сильныхъ; но охотящіеся за этой странной дичью доносили, что горожане не только отбиваютъ у нихъ пойманныхъ, но даже и бьютъ ихъ; мало того, благочестивые граждане даже врывались въ богадѣльни и уводили оттуда нищихъ [2]). Полиція пытается принимать кое-какія мѣры противъ публичнаго разврата: «гулящихъ бабъ и дѣвокъ» ссылали на прядильные дворы [3]), преслѣдовали «пахабные» или позорные домы [4]), наблюдали за кабаками [5]).

Всѣ эти многочисленныя полицейскія мѣры, содержаніе полицейскихъ чиновъ требовали не малыхъ средствъ: откуда же брались эти средства? Мы видѣли, что большая часть низшихъ полицейскихъ органовъ поставляло, такъ сказать, натурой, само общество; но этимъ еще не разрѣшается вопросъ: унтеръ-офицеры и солдаты при

---

[1]) П. С. З. № 3246.

[2]) *Соловьевъ*: Ист. Рос. т. XVI, 275, 276.

[3]) П. С. З. № 4047; п. 39. См. также Ист. Россіи *Соловьева* XVI. 276.

[4]) *Ibid.* № 4047 п. 28; № 3203 п. 9.

[5]) *Ibid.* № 4037 п. 29. Предметы вѣдомства полиціи опредѣляются также указами въ П. С. З. №№: 3210; 3212; 3226; 3777; 3799; 3800; 4017 4103; 4130; 4274; 3823; 3833; 3421; 3437; 3505; 3585; 3589; 3598; 3650; 3676; 3395 и др.

полиціймейстерскихъ канцеляріяхъ получали жалованье [1]), его получали и высшіе чины полиціи. Мостовая и освѣщеніе улицъ и т. п. требовали расходовъ; гдѣ брались на все это деньги? Я уже говорилъ, что нѣкоторые расходы несло городское общество, какъ напр., содержаніе пожарныхъ инструментовъ, богадѣленныхъ и сиротскихъ домовъ; отсюда можно было бы сдѣлать прямо заключеніе, что и вся полиція города содержалась имъ самимъ. Это было бы логически, но на самомъ дѣлѣ это далеко не было такъ. Городскую полицію XVIII вѣка, по крайней мѣрѣ въ Петербургѣ и Москвѣ, можно называть городскою лишь въ смыслѣ территоріальномъ, не больше: по отношенію къ тѣмъ средствамъ, на которыя она существовала—она является учрежденіемъ государственнымъ по преимуществу. Иначе и быть не могло: городъ собственныхъ суммъ не имѣлъ; самаго понятія городъ, какъ юридическое лицо, не существовало, не было и учрежденія его представлявшаго; но государство могло собирать суммы, необходимыя для полицейской администраціи даннаго города, съ населенія именно этого только города и тогда полиція могла-бы быть названа городскою и относительно расходуемыхъ на нее средствъ. Но средства, употребляемыя на городскую полицію XVIII вѣка, не были городскими въ этомъ смыслѣ. Отчасти эти средства были дѣйствительно таковыми, а отчасти и притомъ гораздо больше, они были средствами прямо государственными, получаемыми со всего государства и съ сельскаго его населенія. Причемъ это можно сказать не только о средствахъ денежныхъ, но, какъ увидимъ, даже и о тѣхъ, которыя доставлялись натурою. Притомъ нужно замѣтить, что если на жителей даннаго города налагались новыя подати, на удовлетвореніе исключительно полицейскихъ нуждъ, то эти подати и налоги не имѣли цѣлью удовлетвореніе нуждъ именно этого даннаго города, а городской полиціи вообще въ Россіи; самые налоги установлялись не въ данномъ только городѣ, а во всѣхъ, и собранныя суммы распредѣлялись государствомъ между отдѣльными городами уже по собственному усмотрѣнію.

Въ 1721 году жалованье низшимъ полицейскимъ чинамъ, состоящимъ при полиціймейстерской канцеляріи, опредѣлено было вы-

[1]) П. С. З. № 3216.

давать изъ остаточныхъ суммъ Военной Коллегіи [1]). Такъ какъ никакихъ указаній нѣтъ на то, изъ какихъ средствъ уплачивалось жалованье высшимъ полицейскимъ чинамъ, такъ какъ нѣтъ ни одного указа, въ которомъ опредѣлялся бы какой-либо налогъ на городское населеніе ради этой цѣли, то имѣя въ виду только-что приведенный указъ, можно категорически утверждать, что и эти чины получали свое жалованье изъ общегосударственныхъ же источниковъ; его выдавали имъ Штатсъ или Камеръ-Коллегіи. На починку мостовъ въ Петербургѣ, очистку каналовъ и улицъ въ февралѣ 1720 года приказано отпускать необходимыя суммы изъ государственныхъ доходовъ Штатсъ-Конторъ-Коллегіи [2]); на эти же потребности, а вмѣстѣ и на освѣщеніе улицъ передается изъ Камеръ-Коллегіи хомутный сборъ, существовавшій уже издавна и вновь учреждается налогъ «на всѣхъ служащихъ въ государственной службѣ и получающихъ жалованья свыше 20 рублей» [3]). Не смотря даже на такіе характерные сборы, какъ послѣдній, государство все-таки не въ состояніи удовлетворить всѣмъ нуждамъ городской полиціи и постоянно вынуждаемо было прибѣгать къ новымъ налогамъ. Такъ, опредѣливъ въ 1721 году отпускать изъ Штатсъ-Конторъ-Коллегіи по 5000 рублей на содержаніе уличныхъ фонарей, пожарныхъ лошадей и трубъ, правительство устанавливаетъ вмѣстѣ съ этимъ, для покрытія сдѣланнаго расхода, новый налогъ «со всего государства съ городскихъ жителей, съ дворовъ» [4]). Понятно, что сборы эти стекаются въ одну изъ государственныхъ Коллегій, вѣроятно, въ туже Штатсъ-Конторъ-Коллегію. Мало того, устанавливался налогъ, или натуральная повинность, для удовлетворенія полицейскихъ нуждъ города, на всѣ сословія, живущія даже внѣ городовъ: къ 1705 году рѣшено было приступить къ настилкѣ булыжной мостовой въ Петербургѣ; го-

[1]) П. С. З. № 3851. Жалованье это было опредѣлено въ 1718 году размѣромъ жалованья, получаемаго гарнизонными солдатами П. С. З. 3216.

[2]) П. С. З. № 3514.

[3]) П. С. З. № 4391.

[4]) П. С. З № 3777. Кто раскладывалъ и собиралъ этотъ налогъ, въ указѣ не говорится; но всей вѣроятности этимъ дѣломъ завѣдывали городовые Магистраты и Ратуши въ большихъ городахъ и Комиссары въ малыхъ.

сударство облагаетъ для этой цѣли крестьянъ (вѣроятно, подгородныхъ) натуральной повинностью поставлять въ Москву камень и песокъ [1]). Впослѣдствіи времени эта натуральная мостовая повинность, распространявшаяся даже на сельское населеніе, была организована гораздо правильнѣе: въ 1722 году всякіе окладные сборы, имѣвшіе своимъ спеціальнымъ назначеніемъ настилку и поддержку мостовой и замѣнявшіе собою натуральную повинность крестьянъ и торговыхъ людей 1705 года, уничтожены, и мостовая повинность снова обращена въ натуральную, и притомъ, уже въ повинность исключительно одного только городскаго населенія: опредѣлено было, чтобы всякій домовладѣлецъ настилалъ и постоянно поддерживалъ мостовую противъ своего дома на свой счетъ [2]).

---

[1]) П. С. З. №№ 2052 и 2072. Первымъ указомъ сборъ камня опредѣляется въ количествѣ одной сажени съ 10 дворовъ: во второмъ — въ количествѣ 4 саженъ съ 400 дворовъ; песокъ—въ томъ же количествѣ. Въ 1707 году, мостовая въ нѣмецкой слободѣ настилается Земскимъ Приказомъ для чего жители слободы облагаются особымъ сборомъ. П. С. З. № 2109.

[2]) П. С. З. № 4017.

КНИГА ТРЕТЬЯ.

Русскіе города послѣ смерти Петра Великаго до 1785 г.

ОТДѢЛЪ ПЕРВЫЙ.

Городъ до Екатерины II.

ГЛАВА I.

Собранная храмина снова разсыпается.

Со смертью Петра Великаго созданный имъ съ такимъ трудомъ механизмъ городскаго устройства и управленія рушится; постепенно, но быстро распадается онъ на свои составныя части, которыя одна за другой уничтожаются, и такъ долго и упорно собиравшаяся «храмина» распадается снова: каждая отдѣльная часть снова подчиняется вѣдѣнію мѣстнаго правительственнаго органа. Ломка началась съ рычага, приводившаго въ движеніе весь механизмъ собранной храмины: Главный Магистратъ пострадалъ первый; сначала отъ него отбираютъ тѣ или другія изъ его обязанностей, а потомъ и совсѣмъ уничтожаютъ [1]).

---

[1]) Замѣчательно, что почти всѣ указы, по крайней мѣрѣ изданные Екатериной I, отмѣняющіе постановленія Петра, начинаются обыкновенно восхваленіемъ дѣятельности этого государя и увѣреніемъ, что мѣры настоящаго правительства суть ничто иное, какъ шествіе по стопамъ предшествовавшаго. Вотъ, напр., что говоритъ Екатерина въ указѣ о возложеніи крестьянскаго подушнаго сбора на воеводъ: „Понеже всѣмъ извѣстно есть, какимъ неусыпнымъ прилежаніемъ, блаженныя и вѣчныя достойный памяти, Е. И. В:, нашъ любезный супругъ и государь трудился въ установленіи добраго порядка во всѣхъ дѣлахъ... того ради, слѣдуя во всемъ томъ Е. И. В. къ государству и къ подданнымъ своимъ полезнымъ намѣ-

Войны и преобразованія Петра Великаго ложились страшнымъ гнетомъ на государство; платежныя силы его истощились. Правительство Екатерины задумалось надъ этимъ вопросомъ; не прошло двухъ лѣтъ со смерти Петра, какъ на членовъ Верховнаго Тайнаго Совѣта между прочимъ возложено было обдумать вопросы: — какъ облегчить крестьянъ въ платежѣ подушнаго; откуда взять необходимыя на содержаніе арміи средства; какъ исправить торговлю? Изъ поданныхъ мнѣній оказалось, что «россійское купечество», о которомъ столько заботился сошедшій въ могилу царь, «едва не совсѣмъ раззорено»; посадскіе люди, какъ докладывалъ князь Голицынъ, «не имѣютъ ни въ комъ охранителя и защитника, особенно отъ проѣзжихъ въ постояхъ и въ другихъ нападкахъ» [1]). Какъ мѣры противъ такого раззоренія «купечества въ россійскомъ государствѣ» и всякихъ «нападковъ» на посадскихъ въ городахъ, члены Верховнаго Тайнаго Совѣта предлагаютъ «всѣ дѣла исправлять воеводамъ подъ надзоромъ губернаторовъ»; такое мнѣніе высказалъ графъ Головкинъ; подъ всѣми дѣлами онъ разумѣетъ, понятно, и дѣла, вѣдавшіяся до сихъ поръ городовыми Магистратами. Князь Голицынъ недостающаго посадскимъ «охранителя» предлагаетъ дать имъ въ лицѣ губернатора [2]). Поворотъ въ пользу расширенія воеводской власти былъ сдѣланъ въ административныхъ взглядахъ правительства еще прежде, чѣмъ высказаны были только что приведенныя мнѣнія членовъ Тайнаго Совѣта. Лѣтомъ 1726 года рѣшено было «во всѣхъ городахъ, гдѣ были прежде сего воеводы, снова учредить эту должность», въ отмѣну учрежденныхъ Петромъ комисаровъ, для всякихъ судныхъ и розыскныхъ дѣлъ» [3]). Верховный Тайный Совѣтъ

реніямъ... усмотря, что купечество въ слабомъ состояніи находится и т. д., то императрица и предпринимаетъ данную мѣру. П. С. З. № 5053.

[1]) *Соловьевъ:* Ист. Рос. XVIII. 293—296.

[2]) *Ibid.* 296. „Посадскіе люди, говорилъ онъ, должны быть въ вѣдѣніи губернатора; причемъ, однако, оговаривался, что онъ не имѣетъ въ виду уничтоженія магистрата, потому что посадскіе люди о всякихъ своихъ нуждахъ будутъ обращаться въ Главный Магистратъ".

[3]) П. С. З. № 4929. См. тоже. *Соловьевъ*: Ист. Рос. XVIII. 301. Въ началѣ 1727 года назначается цѣлый рядъ воеводъ (въ 31 провинцію). П. С. З. № 5029. Враждебныя магистратамъ мнѣнія, мнѣнія, клонящіяся въ пользу возстановленія воеводской власти, высказывались еще при Петрѣ Великомъ частными лицами, хотя мотивы выставлялись нѣсколько иные—

разсуждалъ, что многочисленныя должности и канцеляріи въ провинціальныхъ городахъ производятъ: «въ дѣлахъ—непорядки и проволочки; въ дачѣ жалованья—напрасный убытокъ; народу «отъ многихъ и разныхъ управителей—тягости и волокиты», а такъ какъ прежде бывали во всѣхъ городахъ одни воеводы и всѣ дѣла, «какъ государевы, такъ и челобитчиковы, такие по присылаемымъ изъ всѣхъ Приказовъ указамъ исправляли одни и были безъ жалованья, и управленіе единымъ человѣкомъ было лучше, люди были довольны» (?), то Совѣтъ и счелъ нужнымъ обо всемъ этомъ доложить императрицѣ [1]). Какъ бы въ отвѣтъ на этотъ докладъ Тайнаго Совѣта, въ концѣ февраля 1727 года издается указъ, которымъ всѣ эти должности и канцеляріи приказано «отставить и положить всю расправу и судъ, попрежнему, на губернаторовъ и воеводъ, которымъ, «для лучшаго посадскихъ охраненія», подчиняются и городовые Магистраты во всѣхъ отношеніяхъ [2]). Воеводы назначаются уже не только въ провинціальные города, но даже и въ «пригородки» [3]). Съ этого времени о подчиненіи городовыхъ Магистратовъ Главному въ Петербургѣ уже не можетъ быть и рѣчи: власть воеводы могла ужиться съ властью Магистрата развѣ только въ головѣ князя Голицына, на самомъ же дѣлѣ это была невозможная вещь. Что же оставалось съ этого времени Главному Магистрату, когда главная область вѣдѣнія его отошла отъ него? Сочинять регулы и уставы? Но и эта обязанность его переходитъ, спустя какихъ-нибудь четыре мѣсяца послѣ подчиненія городовыхъ Магистратовъ воеводамъ и губернаторамъ, въ вѣдѣніе новаго, спеціально съ этой цѣлью основаннаго учрежденія: уже при Петрѣ II, въ іюнѣ 1727 года утверждается, учрежденная еще Екатериной, особая «комиссія о коммерціи» подъ предсѣдательствомъ Остер-

---

казнокрадство магистратскихъ чиновъ. *Соловьевъ*: Исторія Россіи. XVI. 248—249.

[1]) *Соловьевъ: Ibid.* 302.

[2]) Указъ 24 февр. 1727 года. П. С. З. № 5017. На воеводъ же возлагается и смотрѣніе „за подушными и другими оборами", которые этимъ же указомъ (и спеціальнымъ, изданнымъ въ тотъ же день — № 5016) снова передаются въ вѣдѣніе городовыхъ магистратовъ. Постановленіе о подчиненіи магистратовъ губернаторамъ и воеводамъ черезъ нѣсколько времени подтверждается. П. С. З. № 5033.

[3]) П. С. З. № 5033.

мана [1]), спеціальнымъ назначеніемъ которой было «лучше устроить купечество» [2]); купеческіе люди и города (?) получили право подавать въ эту комиссію свои мнѣнія о всякаго рода улучшеніяхъ, ихъ касающихся, «партикулярно» [3]). Такимъ образомъ, Главный Магистратъ остается безъ дѣла и стоитъ на очереди къ уничтоженію [4]). Верховный Тайный Совѣтъ усердно розыскивалъ «лишнихъ» такъ сказать должностей и учрежденій, которыя можно бы было, въ виду нужды государства въ людяхъ и деньгахъ, уничтожить: Главный Магистратъ не могъ не остановить на себѣ въ этомъ отношеніи вниманія Совѣта, который находитъ, что и городовые Магистраты «лучше совсѣмъ уничтожить, потому что люди понапрасну заняты» [5]). Однако, гроза миновала городовые Магистраты и разразилась лишь надъ Главнымъ: «понеже городовые Магистраты повелѣно подчинить губернаторамъ, того ради указали мы, говоритъ указъ, изданный въ августѣ 1727 года, въ С.-Петербургѣ, Главному Магистрату не быть» [6]). Какъ бы въ замѣнъ уничтоженнаго учрежденія усиливается составъ петербургской городовой Ратуши [7]). Кое-какія дѣла, остававшіяся еще въ вѣдѣніи Главнаго Магистрата распредѣлены были, нѣсколько времени спустя, по различнымъ Коллегіямъ [8]).

---

[1]) Еще 19 декабря 1726 года въ Верховномъ Тайномъ Совѣтѣ „слушано было сенатское доношеніе о свободной торговлѣ и разсуждали учинить докладъ съ предложеніемъ мнѣнія о порученіи комиссіи о купечествѣ барону Остерману, потому что способнѣе его къ такому дѣлу другой персоны не изобрѣли“ *Соловьевъ*: Ист. Рос. XVIII, 306.

[2]) П. С. З. № 5093.

[3]) *Ibid.*

[4]) Контора его въ Москвѣ уничтожена еще при Екатеринѣ I, въ половинѣ іюня 1726 года. П. С. З. № 4933. На Главный Магистратъ впрочемъ, возлагаются нѣкоторыя отдѣльныя предметы и порученія, въ родѣ, напр., завѣдыванія серебрянымъ рядомъ, вмѣстѣ со сборомъ съ клейменія золотыхъ и серебряныхъ вещей. П.С. З. № 5067. Но такого рода занятіе не могло оправдать существованія цѣлаго учрежденія.

[5]) *Соловьевъ*: Ист. Россіи. XIX. 114.

[6]) П. С. З. № 5142.

[7]) Прибавляется одинъ Бургомистръ и два бурмистра; которымъ „быть за выборомъ купецкихъ людей погодно“. *Ibid.*

[8]) По указу отъ 20 дек., того же года магистратскія дѣла распредѣляются по коллегіямъ такъ: въ Ратушу передаются всѣ вершенныя и не-

Такимъ образомъ, основная мысль всѣхъ преобразованій Петра относительно торгово-промышленнаго городскаго населенія, мысль, осуществленія которой великій преобразователь такъ долго, такъ упорно добивался—преемниками его совершенно брошена: воеводы и губернаторы снова вѣдали городъ во всѣхъ отношеніяхъ. Лѣнка не остановилась на уничтоженіи только Главнаго Магистрата; городовой Магистратъ, подчиненный воеводѣ, не могъ даже de jure оставаться въ своемъ прежнемъ состояніи. Они не могли уже быть тѣмъ, чѣмъ должны были быть по мысли ихъ учредителя; они не могли уже выступать «яко начальство градское», которымъ сталъ теперь воевода, по отношенію къ которому они являются не болѣе какъ простыми исполнительными органами. Самое устройство Магистратовъ постепенно измѣняется. Прежде всего уничтожается принципъ несмѣняемости: члены Магистратовъ (получившихъ съ этого времени во всѣхъ городахъ названіе Ратушъ) — Бурмистры избираются уже не пожизненно, а «съ перемѣною погодно» [1]). Эта мѣра осуществила желанія нѣкоторыхъ современниковъ самого создателя магистратскихъ учрежденій: еще при немъ высказывалась мысль, что хищничество магистратскихъ выборныхъ чиновъ обусловливается именно ихъ несмѣняемостью и что только отмѣною этой послѣдней можно уничтожить зло [2]). То, что высказывалось частными лицами при Петрѣ I, осуществлено правительствомъ Петра II.

Въ результатѣ всѣхъ этихъ преобразованій городская администрація является въ слѣдующемъ видѣ: во главѣ каждаго «пригородка» и города стоитъ воевода; при чемъ начало «приписныхъ»

вершонныя дѣла (судебныя?) вмѣстѣ съ Аукціонъ-конторой; казна — въ Камеръ-коллегію; счеты — въ Ревизіонъ-коллегію; дѣла о доимкахъ — въ доимочную канцелярію; апелляціонныя дѣла изъ губерній и провинцій — въ Юстицъ-коллегію; а прочія дѣла—по губерніямъ. П. С. З. № 5212.

[1]) П. С. З. № 5802. При Аннѣ Ивановнѣ, въ 1731 году, бурмистровъ „и другихъ ратушскихъ чиновъ“ велѣно избирать на 3 года, съ правомъ впрочемъ, переизбранія и раньше. П. С. З. № 5794. Восемь лѣтъ спустя, Кабинетъ министровъ въ своей резолюціи на докладную записку Сената, составленную по поводу жалобы „купецкихъ людей“ Тулы и Калуги, дозволилъ избирать бурмистровъ въ этихъ городахъ „по годно“, а также и въ другихъ, если будутъ просить объ этомъ. П. С. З. № 7728.

[2]) *Соловьевъ:* Ист. Рос. XVI. 248.

городовъ возстановляется вполнѣ: воеводы малыхъ городовъ въ расправныхъ и судныхъ дѣлахъ подчиняются воеводамъ провинціальныхъ городовъ [1]); а за воеводами этихъ послѣднихъ, какъ и вообще всѣхъ, «смотрѣніе имѣть» вмѣняется губернаторамъ, которые «о неисправныхъ и подозрительныхъ» пишутъ въ Сенатъ [2]). Въ качествѣ почти исключительно исполнительнаго органа воеводской власти являются бывшіе городовые Магистраты, теперь Ратуши, которыя стоятъ въ полномъ подчиненіи и зависимости отъ этой власти.

Что же подлежало вѣдѣнію городовыхъ Ратушъ въ качествѣ такихъ зависимыхъ отъ мѣстной власти органовъ? Объемъ ихъ обязанностей мало измѣнился въ сравненіи съ тѣмъ объемомъ, который возлагался на нихъ учрежденіями Петра Великаго. Эти обязанности почти исключительно остаются финансовыми и теперь. Ратуши собираютъ всякаго рода подати и «сборы» вообще какъ исключительно съ посадскаго торгово-промышленнаго населенія, такъ и вообще съ уѣзднаго населенія; подати перваго рода раскладываются самою Ратушею, т. е. самимъ посадскимъ населеніемъ черезъ своихъ выборныхъ. Я утверждаю это право за Ратушами этого времени на томъ основаніи, во-первыхъ, что въ полномъ собраніи законовъ нѣтъ указаній на то, чтобы это право было отнято у Ратушъ (хотя нѣтъ, точно также, и спеціальнаго указа, утверждающаго за ними это право); во-вторыхъ, мы имѣемъ указъ отъ 1728 года, которымъ предписывается гостямъ и гостинымъ сотнямъ «на ряду верстаться» со всѣми остальными посадскими; причемъ самая разверстка податей и повинностей возлагается на особыхъ выборныхъ, такъ называемыхъ окладчиковъ [3]). Къ сборамъ этого перваго рода принадлежатъ подушные [4]) и вообще всякіе окладные сборы. Къ сборамъ второй категоріи нужно отнести всѣ неокладные сборы, въ родѣ таможенныхъ, кабацкихъ, соляныхъ и т. п. Слѣдовательно, мысль Петра — замѣнить посадскихъ и купецкихъ людей у подоб-

---

[1]) П. С. З. № 5056 и П. С. З. № 5333.

[2]) П. С. З. № 5053 и *Ibid.* № 5333.

[3]) П. С. З. № 5300; указъ изданъ, въ формѣ постановленія Сената, 17 іюня. Онъ изданъ, такъ сказать, наканунѣ обращенія магистратовъ въ Ратуши.

[4]) П. С. З. № 5016.

наго рода сборовъ отставными солдатами и офицерами окончательно брошена. Мы видѣли, что и самъ Петръ, за неимѣніемъ средствъ увлачивать жалованье этимъ сборщикамъ, далеко непослѣдовательно приводилъ въ исполненіе свою мысль.

Правительство Екатерины I, поставленное въ еще болѣе затруднительное финансовое положеніе, тѣмъ болѣе должно было отказаться отъ этой мысли. Остерманъ съ Меньшиковымъ въ своемъ мнѣніи, поданномъ по поводу изысканія средствъ къ облегченію крестьянъ и устройству финансовъ и торговли, говорили: «...однимъ отставнымъ и къ сборамъ опредѣленнымъ солдатамъ идетъ жалованья около 70000 рублей. Этого прежде не бывало и пользы отъ того никакой нѣтъ, кромѣ ссоръ и кражи и потому не лучше ли положить всѣ эти сборы на Магистраты» [1]). Эта мысль не замедлила осуществиться, хотя и не вдругъ. Сначала солдаты и офицеры устранены отъ кабацкихъ сборовъ и то не вообще, а эти сборы возложены на посадскихъ лишь тамъ, гдѣ нѣтъ солдатъ и офицеровъ [2]); за этимъ распоряженіемъ слѣдуетъ цѣлый рядъ указовъ, снова возлагающихъ на посадскихъ людей обязанность собирать массу неокладныхъ пошлинъ [3]). При этомъ большинство пошлинъ собиралось не только въ городѣ, но и въ районѣ уѣзда даже цѣлой губерніи [4]). На Ратуши возлагаются многія повинности, не имѣющія ничего общаго съ какими-либо сборами, такъ, напр., Ратуши до самаго 1752 года поставляли опредѣленное количество счетчиковъ въ Коллегіи [5]), нѣсколькихъ человѣкъ въ московскую

---

[1]) *Соловьевъ:* Ист. Рос. XVIII. 296.

[2]) Указомъ отъ іюля 1725 года, на магистраты возлагаются таможенные и другіе, тому подобные сборы П. С. З. № 4751. Годъ спустя, спеціально кабацкіе сборы передаются въ вѣдѣніе тѣхъ же магистратовъ, тамъ, гдѣ нѣтъ отставныхъ солдатовъ и офицеровъ. П. С. З. № 4950.

[3]) См. П. С. З. №№ 5056, 5338, 5648, 5706. Въ 1730 г. на Ратушу возлагается конскій пошлинный сборъ. П. С. З. № 5581, (спустя 10 лѣтъ онъ отдается на откупъ частному лицу). См. также П. С. З. №№ 5693, 5794, 6606, 6958.

[4]) П. С. З. № 6044: посадскіе Олонецкіе люди должны были поставлять сборщиковъ къ таможенному и кабацкому сборамъ по всей Новгородской губерніи.

[5]) П. С. З. № 6021.

пробирную Палату [1]). Такимъ образомъ, торгово-промышленное посадское населеніе едва-едва было начавшее освобождаться отъ нѣкоторыхъ видовъ государственной тяглой службы, снова закрѣпляется ей, благодаря безвыходному финансовому состоянію государства. Не зная какимъ путемъ выпутаться изъ такого состоянія, не будучи въ состояніи отыскать новые источники доходовъ, правительство старается уменьшить расходы, уменьшить ихъ, сокращая личный составъ администраціи, оплачиваемой жалованьемъ, увеличивая при этомъ составъ администраціи выборной, ложившейся тяжелымъ гнетомъ на посадское населеніе, которое несетъ на своихъ плечахъ не только тяжесть городской администраціи, но и нѣкоторую долю общегосударственной.

Какъ бы не была скромна доля полицейскихъ обязанностей, лежащихъ на Ратушѣ, тѣмъ не менѣе обязанности эти на ней лежали; въ роли полицейскаго органа она болѣе, чѣмъ въ какой-либо другой являлась простымъ исполнительнымъ органомъ. Въ наказѣ воеводамъ и губернаторамъ, изданномъ въ 1728 году, полицію городскую, возложенную на этихъ представителей мѣстной власти, указывается вѣдать имъ «чрезъ Ратушу и Бурмистровъ» [2]), которые, какъ выражается наказъ, стоятъ въ этомъ отношеніи прямо «подъ вѣдѣніемъ губернаторовъ и воеводъ». Но странное дѣло, то самое правительство, которое находило, что «управленіе однимъ человѣкомъ было лучше», что «люди были довольны» этимъ управленіемъ,—это самое правительство боится, однако, вполнѣ положиться на это «управленіе однимъ лицомъ»; оно ему, не смотря на довольство имъ людей, не довѣряетъ, и то самое учрежденіе, которое само же ставитъ въ полную зависимость отъ этого одного лица, оно старается въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ поставить въ независимое положеніе. Такъ, выборы членовъ Ратуши, обязанной подчиняться губернатору и воеводѣ, правительство хочетъ обставить такъ, чтобы они стояли внѣ всякаго вмѣшательства этихъ самыхъ губернатора и воеводы [3]), которымъ оно плохо вѣритъ и въ денежныхъ дѣлахъ;

---

[1]) *Ibid.* № 6861.
[2]) П. С. З. № 5333, п. 39, 40, 42—44.
[3]) П. С. З. № 5794 и 5941.

проворовывались и сильно проворовывались выборные ратушскіе чины, но не клали, какъ говорится, охулки на руку и воеводы. Правительство лавировало между Сциллой и Харибдой; возлагая надзоръ на воеводъ за посадскими при однихъ сборахъ, оно строго запрещаетъ имъ вмѣшиваться въ другіе [1]), что, тѣмъ не менѣе, не мѣшало правительству вооружить тѣхъ же самыхъ воеводъ правомъ требовать отъ Ратушъ книги для повѣрки счетовъ «погодно» [2]).

Надо думать, что доходы государства не увеличились отъ замѣны одного Магистрата массой воеводъ «безъ жалованья». Управленіе «однимъ лицомъ» оказалось, если не дороже, то никакъ ужъ не дешевле управленія многими: воеводы безъ жалованья сторицею вознаграждали себя за него. Правительство, какъ мы только что видѣли, начинаетъ лавировать между приказнымъ и выборнымъ началами, не зная, которому изъ нихъ отдать преимущество окончательно. Хищничество воеводъ нисколько не уменьшалось, если не увеличилось въ сравненіи съ прежнимъ, оно и понятно, если принять за достовѣрное извѣстіе маркиза Шетарди, что и возстановлена-то была эта должность скорѣе всего благодаря корыстнымъ побужденіямъ Меньшикова, который продавалъ ее претендентамъ; купивъ мѣсто за высокую плату, воевода долженъ былъ наверстать свое. Налегая на крестьянъ, онъ сталкивался съ помѣщикомъ, ближе, легче, да и больше можно было взять съ горожанина. Волки, какъ называло воеводъ само правительство, не замедлили броситься на добычу [3]); жалобы посыпались на правительство. Приходилось вооружаться противъ управленія «однимъ лицомъ», къ которому нѣсколько лѣтъ тому назадъ видѣли спасеніе. «Многіе воеводы, какъ посадскимъ, такъ и уѣзднымъ людямъ чинятъ великія обиды и раззоренія и другіе непорядочные поступки и берутъ взятки,

---

[1]) См. П. С. З. № 5333: п. 20 и 29. *Ibid.* № 6958, № 7207.

[2]) П. С. З. № 6958. Это право предоставлено было напр., астраханскому воеводѣ. Спустя нѣсколько мѣсяцевъ, какъ издается указъ, по которому воеводамъ запрещается требовать изъ Ратушъ счетныя книги. П. С. З. № 7207. Еще нѣсколько раньше, по поводу недоимокъ въ сборахъ на Адмиралтейство и флоты, къ воеводамъ приставлены, въ видахъ охраненія казенныхъ интересовъ, особые чиновники отъ Адмиралтейства. П. С. З. № 7193.

[3]) *Соловьевъ*: Ист. Рос. XIX. 282.

о чемъ уже и челобитныя многія поданы... а на иныхъ бить челомъ опасаются для того, что тѣ воеводы многіе годы живутъ безперемѣнно» [1]). Чтобы ограничить хоть сколько нибудь «непорядочные поступки» воевод, рѣшено было ограничить срокъ ихъ служенія въ одномъ мѣстѣ — указано «во всѣхъ городахъ воеводамъ быть съ перемѣною на два года», по прошествіи которыхъ они обязаны были дать отчетъ передъ Сенатомъ [2]), который представленные ему отчеты разсылаетъ по Коллегіямъ и канцеляріямъ [3]). Ничто не помогаетъ: въ 1737 году правительство узнаетъ, что воеводы въ провинціяхъ не только не отдаютъ сборы на Ратушу, но даже и тѣ, которые уже были въ рукахъ Ратуши, «собою сняли и на вѣру отдаютъ» [4]). Понятно, послѣ этого та колебательная политика, которой держится правительство относительно выборнаго и приказнаго началъ. Но къ чему могли повести всѣ, придумываемые правительствомъ палліативы; что могли сдѣлать эти послѣдніе при томъ взглядѣ верховной власти на общество, которымъ она была проникнута въ то время, при томъ воззрѣніи общества на государство, которымъ оно было заражено. Да и можно-ли было требовать отъ общества честнаго, активнаго отношенія къ общественно-государственнымъ интересамъ, въ то время, какъ оно переживало вѣковую кабалу государству подъ угрозой нещадныхъ ботоговъ и смертной казни; какъ могла эта кабала развить въ обществѣ что-либо похожее на духъ иниціативы, духъ энергіи; развѣ его тяглая служба могла дать обществу силы противодѣйствовать хищничеству приказныхъ? Какой отпоръ могли представить ратушскіе чины теперь, когда въ лучшее время ихъ существованія, въ то время, когда de jure признана была ихъ самостоятельность и независимость отъ воеводъ, когда, наконецъ, жива еще была та могучая рука, которая сдерживала такъ или иначе темныя силы; когда въ то время, какъ мы видѣли, эти чины не могли спастись «отъ смертнаго боя» какого-нибудь случайно

[1]) П. С. З. № 5522.

[2]) *Ibid.* Далѣе указъ прибавляетъ: „буде который исправенъ и послѣ смѣни въ годъ челобитчиковъ на него не будетъ, такихъ опредѣлять въ воеводы же“.

[3]) П. С. З. № 5725; см. также 6009, 6649, 6676.

[4]) П. С. З. № 7193, п. 13; см. также № 8709.

проѣзжавшаго майора, когда какой-то оберъ-офицеръ, не имѣющій никакого отношенія къ Магистрату, съ плетью гуляетъ по спинамъ его членовъ; въ какихъ отношеніяхъ, фактически, стояли къ приказнымъ властямъ эти члены теперь, когда желѣзной воли, сдерживавшей разгулявшіяся страсти уже не было больше; когда ратушскіе чины отданы были подъ надзоръ волкамъ-воеводамъ, служившимъ «безъ жалованья»; когда высшая администрація едва имѣетъ время обратить свое вниманіе на посадскихъ, занятая интригами. Состояніе городскихъ Ратушъ было по истинѣ жалкое. Ихъ безсиліе и униженіе дошло до того, наконецъ, что не могло не обратить на себя вниманія даже такого правительства, какъ правительство въ періодъ регентства бывшаго герцога курляндскаго. Даже бироновскій Сенатъ находитъ, что «бурмистры какъ къ распорядкамъ гражданскимъ попеченія, такъ и къ ихъ самихъ защищенію смѣлости не имѣютъ, отъ чего здѣшнее (петербургское) гражданство пришло въ крайнее изнеможеніе» [1]) и старается найти средство вывести его изъ этого «изнеможенія», дать Бурмистрамъ этого гражданства средства «къ защищенію самихъ себя». Какое это будетъ средство видно уже изъ того, въ чемъ видѣлъ Сенатъ причину такого приниженія Ратуши; причина эта, по мнѣнію его—въ томъ, что Бурмистры и Ратуши «обрѣтаются безъ главнаго командира» [2]); понятно, что поставить во главѣ ея такого «командира» — значитъ начинить ея членовъ духомъ храбрости къ защитѣ самихъ себя, духомъ «попеченія къ распорядкамъ гражданскимъ»; и дѣйствительно, Сенатъ, въ концѣ доклада предлагаетъ опредѣлить въ Ратушу «члена съ жалованьемъ», т. е. назначить его отъ правительства. Въ резолюціи на этотъ докладъ такимъ «членомъ съ жалованьемъ» назначенъ былъ полковникъ Языковъ [3]). Понятно, что учрежденіе «командира» не могло поднять въ ратушскихъ чинахъ даже и уровня «смѣлости»: полковникъ долженъ былъ быть гораздо страшнѣе для нихъ самихъ, чѣмъ для воеводы; объ увеличеніи же въ Ратушѣ ревности «къ гражданскимъ распо-

[1]) П. С. З. № 8283.
[2]) *Ibid.*
[3]) *Ibid.*

рядкамъ» странно было бы и говорить. Правительство понимало несостоятельность подобнаго рода мѣръ еще раньше. Оно начинало снова склоняться на сторону петровскихъ городовыхъ учрежденій; еще при Аннѣ Ивановнѣ: въ 1732 году, извѣстная коммиссія о коммерціи, президируемая Остерманомъ, приходитъ къ мысли о необходимости «вновь учинить въ Петербургѣ Магистратъ по примѣру рижскаго» [1]). Императрица согласилась съ мнѣніемъ коммиссіи и положила резолюцію — «сочинить регламентъ». Регламентъ сочинялся, однако, очень долго: только черезъ два года мысль о возстановленіи Магистратовъ начинаетъ осуществляться: въ 1734 году имѣетъ мѣсто частный, отдѣльный случай учрежденія городоваго Магистрата; право на магистратское устройство даровано было въ этомъ году городу Оренбургу, только-что построенному на Киргизъ-Кайсацкой границѣ [2]). И такъ, больше чѣмъ за 10 лѣтъ до воцаренія Елизаветы Петровны правительство приходитъ къ убѣжденію о необходимости возстановить петровскія городовыя учрежденія и даже возстановляетъ ихъ, хотя и въ качествѣ исключенія. А если мысль коммиссіи о Коммерціи не была осуществлена до Елизаветы Петровны вполнѣ, то причину этого нужно искать, быть можетъ, въ томъ, чѣмъ занято было какъ правительство Анны Ивановны въ послѣдніе годы ея царствованія, такъ и правительство регента по смерти ея: Сенату за этотъ періодъ времени, какъ онъ самъ докладывалъ, «за многонужнѣйшими по именнымъ указомъ отправленіями, вскорѣ разсужденіе учинить (объ учрежденіи Магистрата) было невозможно» [3]).

Магистратское устройство Оренбурга, несмотря на свой слиш-

---

[1]) П. С. З. № 5994.

[2]) 1 мая 1734 года по представленію Оберъ-секретаря Сената Кирилова рѣшено было построить городъ при устьѣ рѣки О р и. *Соловьевъ*: Ист. Рос. т. XX, стр. 322. А седьмаго іюня того же года уже изданъ указъ „объ учиненіи“ въ городѣ Оренбургѣ Магистрата. П. С. З. № 6584. Между тѣмъ какъ во второй половинѣ 1735 года городъ еще не заложенъ. (*Соловьевъ*: *Ibid.* 328) и основаніе города произошло не ранѣе конца 1736 или начала 1737 года; скоро мѣсто построенія оказалось неудобнымъ и городъ перенесенъ въ 1739 году, съ котораго и можно говорить объ основаніи города, на другое мѣсто. *Соловьевъ*: *Ilid.* 349.

[3]) П. С. З. № 8283.

комъ частный характеръ, стоитъ того, чтобы на немъ нѣсколько остановиться.

Въ началѣ указа объ устройствѣ въ городѣ Оренбургѣ Магистрата, императрица говоритъ, что это устройство въ новомъ городѣ вводится съ тѣмъ, «чтобъ въ помянутомъ городѣ жители и пріѣзжіе вовсякомъ порядкѣ и благополучіи, и довольствѣ были и судъ и расправу имѣли справедливую» [1]). Оренбургскій Магистратъ долженъ былъ нѣсколько отличаться отъ петровскихъ городовыхъ магистратовъ уже по своему составу: число составляющихъ его членовъ было значительно больше послѣднихъ: кромѣ трехъ бурмистровъ въ составъ его входило шесть ратсгеровъ [2]) (ратмановъ петровскаго Магистрата). Относительно способа выбора этихъ членовъ не говорится почти ничего; только по поводу выборовъ новыхъ членовъ «на выбылыя мѣста», т. е. взамѣнъ выбывшихъ, указъ замѣчаетъ, что «съ магистратскими членами быть и подписываться отъ гильдовъ (т. е. и отъ цеховъ) старшинамъ.» Изъ этого мѣста приходится заключить, что замѣна выбывшихъ членовъ производилась путемъ выбора ихъ изъ посадскаго населенія самими членами магистрата совмѣстно съ гильдейскими старшинами [3]). Что касается способа образованія первоначальнаго состава оренбургскаго магистрата, то трудно предположить въ немъ что-либо правильное, имѣя въ виду то обстоятельство, что городъ только что основывался; населеніе его было слишкомъ ничтожно, чтобы можно было думать о болѣе или менѣе правильной организаціи его. При первоначальномъ образованіи состава Магистрата нельзя не допустить сильнаго вліянія того чиновника, которому поручено было самое основаніе города [4]) и о независимости при избраніи членовъ первоначальнаго состава новаго Магистрата не можетъ быть, разумѣется, и рѣчи; но эту независимость законодатель старается гаран-

[1]) П. С. З. № 6584.

[2]) *Ibid.*

[3]) Этотъ способъ избранія членовъ Городскаго Совѣта мы встрѣчаемъ во многихъ городахъ Германіи послѣ побѣды цеховъ.

[4]) Первоначальнымъ строителемъ города былъ тотъ Оберъ-секретарь Сената Кириловъ, который подалъ самую мысль объ основаніи города; и по смерти его—знаменитый Татищевъ. *Соловьевъ:* Ист. Рос. XX, 322 и 338.

тировать de jure: указъ объ учрежденіи Магистрата, умалчивая о подробностяхъ выбора членовъ послѣдняго, замѣчаетъ, что выбранныхъ «конфирмуетъ командиръ города.» Выраженію конфирмуетъ нельзя не придать здѣсь опредѣленнаго, строго юридическаго значенія; этому выраженію, уже нельзя придать того смысла, который заключаетъ въ себѣ всеобъемлющее слово «вѣдать», которое такую обширную роль играетъ въ законодательствѣ Петра. Законодатель предоставляетъ «командиру» города лишь право утвержденія выборовъ въ широкомъ смыслѣ этого слова. Такое ограниченіе власти губернатора указываетъ на то, что законодатель уже выработалъ различіе между интересами государственными и мѣстно-общинными и въ лицѣ губернатора ставитъ охранителя первыхъ отъ нарушенія со стороны послѣднихъ; въ правѣ губернатора «конфирмовать» выборы выражается контроль представителя власти и интересовъ государственныхъ надъ дѣйствіями мѣстной общины. Это право контроля, надзора губернатора не ограничивалось лишь правомъ конфирмаціи, ему придается гораздо болѣе широкое значеніе: Магистратъ долженъ былъ представлять на разсмотрѣніе мѣстнаго представителя государственной власти ежегодные отчеты о городскихъ доходахъ и расходахъ; его же разсмотрѣнію и утвержденію подвергались всѣ сборы, «Магистратомъ и гражданствомъ установляемые». При этомъ, однако, законодатель, не довѣряя вполнѣ органу правительственной власти, для ревизіи городскихъ доходовъ и расходовъ образуетъ родъ особой коммиссіи изъ депутатовъ «отъ города,» въ которой губернаторъ играетъ, повидимому, роль предсѣдателя [1]).

Этотъ надзоръ «командира города» надъ городскимъ Магистратомъ не былъ надзоромъ высшаго начальства надъ подчиненнымъ ему учрежденіемъ; напротивъ, взаимныя отношенія между городскимъ Магистратомъ и губернаторскою властью были отношеніями двухъ независимыхъ началъ: начала земскаго и государственнаго. Оренбургскій Магистратъ, нося по своему составу характеръ исключительно сословный [2]), по своей компетенціи, объему власти, является

[1]) „Отчеты доходовъ и расходовъ подавать ежегодно командиру того города, который свидѣтельствуетъ вмѣстѣ съ депутатами отъ города". П. С. З. № 6584, п. 10.

[2]) Въ самомъ указѣ нѣтъ никакихъ указаній на то, изъ кого вы-

учрежденіемъ земско-городскимъ: ему подчиненъ весь городъ въ полицейско-хозяйственномъ отношеніи. Само правительство смотритъ на этотъ Магистратъ, какъ на совершенно самостоятельное учрежденіе, приказывая членовъ его «респектовать какъ отъ насъ императорскаго величества къ правительству гражданскому учрежденныхъ» [1]). И дѣйствительно, это правительство градское, было настоящимъ «правительствомъ» по крайней мѣрѣ de jure; оренбургскій Магистратъ не былъ простымъ возстановленіемъ петровскаго городскаго Магистрата и по отношенію къ объему его вѣдомства; онъ не былъ учрежденіемъ облеченнымъ исключительно обязанностями и лишеннымъ всякихъ правъ; онъ является учрежденіемъ, наоборотъ, пользующимся значительными автономическими правами: ему принадлежало право самостоятельнаго обложенія горожанъ податями, право владѣнія собственностью, которою онъ могъ самостоятельно распоряжаться. Эта городская собственность, находящаяся въ распоряженіи Магистрата, составлялась изъ опредѣленныхъ сборовъ, налагаемыхъ правительствомъ или самимъ Магистратомъ; къ доходамъ перваго рода принадлежали—2% съ таможенныхъ сборовъ и $^1/_3$ акцизныхъ; къ сборамъ втораго рода, устанавливаемымъ самимъ Магистратомъ, принадлежали сборы съ караванъ-сарая, кладовыхъ, рынка, лавокъ и т. п., а также сборы «отъ городской печати», отъ «записыванія въ гражданство, въ цехи «по сколько Магистратъ и гражданство безъ тягости установитъ [2]) и на то конфирмацію получитъ особливо». Городъ, кромѣ денежнаго капитала могъ владѣть и недвижимой, собственностью: караванъ-сарай, кладовыя, лавки, сборами съ которыхъ онъ пользовался, вѣроятно, были его собственностью; его же собственность, понятно, должны были составлять и тѣ предполагаемыя общественныя строенія, въ родѣ церквей, госпиталей, школъ, о которыхъ говорится въ указѣ объ учрежденіи Магистрата и которыя долженъ былъ, по указу, городъ содержать на свой счетъ. Можно думать, что городъ обладалъ поземельной собственностью, судя по

бирались члены магистрата; но можно, кажется предположить, что въ этомъ случаѣ слѣдовали законодательству Петра Великаго, въ противномъ случаѣ, въ указѣ заключались бы указанія.

[1]) П. С. З. № 6584, п. 7.

[2]) *Ibid.* п. 9.

тому, что Магистрату предоставлено было завѣдывать раздачей земель подъ фабрики и заводы [1]). Обладая собственностью, городъ, само собою разумѣется, долженъ былъ имѣть право распоряжаться этой собственностью, хотя и подъ надзоромъ правительственной власти. Дѣйствительно, оренбургскій Магистратъ и пользовался этимъ правомъ, расходуя общественно-городскія суммы на общественныя нужды по собственному усмотрѣнію, давая лишь, какъ мы видѣли, еженедельный отчетъ въ этомъ «командиру города».

Городское хозяйство въ самомъ широкомъ смыслѣ этого слова было въ рукахъ Магистрата вновь основаннаго города; ему предоставлялось вѣдать и полицію безопасности и полицію строительную, санитарную.

Принявъ во вниманіе все только-что изложенное объ оренбургскомъ Магистратѣ, нельзя не придти къ заключенію, что это учрежденіе не было простымъ возстановленіемъ петровскаго городскаго магистрата и представляетъ собою значительный шагъ впередъ, въ смыслѣ развитія городскаго самоуправленія, по крайней мѣрѣ de jure; другое дѣло фактическое состояніе вновь образованнаго города съ его сравнительно самостоятельнымъ Магистратомъ. Мы видѣли какъ велики были права петровскаго городскаго Магистрата въ сравненіи съ его многочисленными, при томъ, чисто административно-государственнаго характера, обязанностями; мы видѣли, что городовой Магистратъ безъ спеціальнаго царскаго указа не могъ «никакого расположенія на гражданъ не раскладывать и не сбирать; десять лѣтъ спустя на далекой восточной окраинѣ строится городъ, который получаетъ автономію по отношенію къ своему внутреннему хозяйству. Странный, рѣжущій глаза фактъ, — фактъ плохо мирящійся съ общимъ направленіемъ административной политики XVIII столѣтія. Къ сожалѣнію фактъ этотъ былъ дѣйствительно одиночнымъ, и не произвелъ почти никакого вліянія на дальнѣйшее развитіе городскаго управленія: меньше чѣмъ десять лѣтъ спустя дочь великаго преобразователя городскаго управленія возстановляетъ учрежденія своего отца и возстановляетъ ихъ въ самомъ тѣсномъ смыслѣ этого слова, какъ будто совершенно игнорируя указъ объ устройствѣ оренбургскаго городскаго управленія. Съ восшествіемъ на престолъ Елизаветы Петровны

[1]) *Ibid.* п. 12.

въ административной политикѣ совершается крутой переворотъ: послѣ шестнадцатилѣтней ломки всего, совершеннаго Петромъ въ административномъ строѣ государства, начинается быстрое возстановленіе всего разрушеннаго; возстановляется и магистратское устройство городовъ. Въ концѣ 1742 года дочь Петра приказываетъ Правительствующему Сенату «разсужденіе имѣть» объ учрежденіи Главнаго Магистрата; результатомъ «разсужденія», черезъ шесть мѣсяцевъ, въ маѣ 1743 года, былъ докладъ Сената, предлагавшій возстановить въ Петербургѣ Главный Магистратъ, а въ другихъ городахъ Магистраты «попрежнему». Докладъ былъ тогда же утвержденъ: президентомъ Главнаго Магистрата назначенъ камергеръ, князь Василій Хованскій [1]).

Но еще раньше повелѣнія Сенату обсудить вопросъ объ открытіи Магистратовъ, почти тотчасъ по возшествіи на престолъ, Елизавета Петровна издаетъ инструкцію старшинамъ и старостамъ московскаго купечества, которые «за выборомъ всего московскаго купечества» сбираютъ съ послѣдняго «подушныя деньги»; инструкція эта, касаясь, повидимому, лишь одной только части торгово-промышленнаго населенія Москвы, содержитъ въ себѣ, однако, какъ увидимъ впослѣдствіи, не мало положеній, касающихся цѣлаго города, всего его торгово-промышленнаго населенія. [2]) Вслѣдъ за этими распоряженіями издается цѣлый рядъ указовъ, возстановляющихъ и утверждающихъ права и привилегіи остзейскихъ городовъ и Кіева, нарушенныя въ предшествующія царствованія [3]).

Между возстановленными Магистратами городовъ устанавливается строгая іерархическая связь: Магистраты приписныхъ городовъ должны были «быть подъ аппелляціею» провинціальныхъ Магистратовъ, а эти въ свою очередь—подъ аппелляціею Магистратовъ губернскихъ городовъ [4]); причемъ Магистраты приписныхъ городовъ отлича-

---

[1]) П. С. З. № 8734.

[2]) 19 января 1742 года. П. С. З. № 8504,

[3]) Въ 1742 году подтверждены права Риги, Ревеля, Нарвы и Дерпта. Въ 1743 году выдана вновь К і е в у жалованная грамота на магдебургское право, что подтверждено въ 1748, причемъ Кіевскій Магистратъ становится подъ надзоръ Кіевскаго Губернатора и внѣ вѣдѣнія Главнаго Магистрата. П. С. З. №№ 8803 и 9520.

[4]) П. С. З. № 9018.

лись отъ Магистратовъ провинціальныхъ и губернскихъ и по своему составу: въ нихъ положено было «президентамъ не быть» [1]), независимо отъ количества ихъ населенія. Такимъ образомъ, положеніе города или лучше сказать, его Магистрата опредѣляется не экономическимъ состояніемъ, а исключительно, если можно такъ выразиться, его рангомъ. Въ этомъ случаѣ рельефнѣе всего выразился взглядъ законодателя на администрацію: она должна представлять такой механизмъ, къ которому должны быть пригнаны, пріурочены, всѣ явленія общественной жизни, а никакъ не наоборотъ; всѣ отдѣльные колеса этого механизма должны быть въ строгой подчиненности и зависимости одно отъ другаго, совершенно независимо отъ того матеріала, которымъ это колесо управляетъ. Устанавливая такую іерархическую связь между Магистратами, законодатель, вѣроятно подъ вліяніемъ подобныхъ же отношеній, установленныхъ, какъ мы видѣли, между воеводами «пригородковъ» и городовъ, развиваетъ мысль Петра Великаго, положившаго начала такого рода зависимости городовъ одного отъ другаго еще въ 1699, когда Земскія Избы приписныхъ городовъ были поставлены въ зависимость отъ Земскихъ Избъ главныхъ городовъ. Трудно сказать, что въ данномъ случаѣ разумѣется подъ словомъ аппелляція; значитъ ли это, что Магистратъ приписнаго города находится подъ аппелляціей провинціальнаго, а этотъ послѣдній—губернскаго только въ судебномъ отношеніи или же слово аппелляція нужно понимать въ гораздо болѣе широкомъ смыслѣ, соединяя съ нимъ положеніе административной зависимости; то есть, что города низшаго ранга во всѣхъ отношеніяхъ зависѣли отъ городовъ высшаго, Магистраты которыхъ такимъ образомъ, совершенно заслоняли собою Магистраты перваго рода отъ Главнаго Магистрата, служа во всѣхъ

[1]) *Ibid.* Указъ говоритъ, что президенты въ Магистратахъ приписныхъ городовъ „не должны быть“, хотя имъ и слѣдовало быть „по величинѣ“ города; наоборотъ, въ губернскихъ и провинціальныхъ городахъ они должны быть и въ томъ случаѣ, когда бы въ нихъ и не было нужды „по малости города“. Вѣроятно за Магистратами безъ президента, Магистратами приписныхъ городовъ, и осталось названіе Ратушъ, которое встрѣчается въ указахъ (см. П. С. З. №№ 9208, 9328, 9765, 10222 и др.) параллельно съ городовыми Магистратами, съ которыми и имѣютъ одинаковое значеніе, судя по сопоставленію ихъ. Нельзя думать, чтобы законодатель замѣнялъ одно названіе другимъ по невнимательности.

отношеніяхъ посредствующей инстанціей между послѣднимъ и первыми [1]). Имѣя въ виду то значеніе, которое играли Магистраты въ общемъ строѣ государственной администраціи, нельзя не признать между ними отношенія втораго рода. Городовой Магистратъ не въ судебномъ только отношеніи игралъ роль не болѣе какъ инстанціи, и въ административно-хозяйственномъ онъ не былъ ни въ какомъ случаѣ отдѣльной самостоятельной общиной, вѣдавшей только свои нужды, несшей лишь свои тягости, независимо отъ нуждъ и тягостей всѣхъ другихъ городскихъ общинъ. Они — не болѣе, какъ отдѣльныя инстанціи одного общаго административнаго учрежденія, имѣвшаго цѣлью вѣдать города опредѣленной части государства; они — только отдѣльныя колеса цѣлаго механизма, переробатывавшаго матеріалъ, представляемый всѣми городами этой части государства. Какъ въ петровскомъ, такъ и въ возстановленномъ Магистратѣ правительство не признаетъ даже и отдѣльной, если можно такъ выразиться, финансовой единицы; городъ не имѣетъ своего отдѣльнаго хозяйства, своего капитала, который онъ могъ бы расходовать лишь на свои нужды: общественные капиталы одного города правительство, и теперь какъ при Петрѣ, передвигало въ другой по собственному усмотрѣнію: «недоборы отъ перемѣны торговъ (одного города) доплачиваются по указу Главнаго Магистрата, и изъ сборовъ другихъ городовъ, гдѣ торги распространились» [2]); общественныя городскія суммы, составившіяся изъ «переборовъ,» шли на собственныя нужда владѣвшаго ими города лишь въ томъ случаѣ, когда они были «никуда не нужны», т. е. не отбирались на какія либо общегосударственныя потребности; что случалось, думать надо, не особенно часто.

---

[1]) Отношенія воеводъ подчиненныхъ городовъ къ главнымъ, были отношеніями втораго рода; т. е. воевода низшаго города былъ подчиненъ воеводѣ высшаго, какъ административный чиновникъ. Отношенія бурмистровъ „приписныхъ“ городовъ къ бурмистрамъ главныхъ были такого же рода: „съ Москвы въ тѣ (приписные) города низачѣмъ не посылать и изъ тѣхъ приписныхъ городовъ о всѣхъ земскихъ дѣлахъ посылать въ тѣ настоящіе города“; бурмистры послѣднихъ должны были писать въ Бурмистерскую Палату лишь о чемъ „указу самимъ чинить не можно“. П. С. З. № 1706.

[2]) П. С. З. № 9208 и 9577.

ГЛАВА II.

Магистратское устройство, возстановленное Елизаветой Петровной.

Одного указа о возстановленіи петровскихъ городовыхъ учрежденій было недостаточно для того, чтобы эти учрежденія могли установиться вполнѣ прочно; этого было бы недостаточно даже и въ томъ случаѣ, еслибъ городовые магистраты успѣли вполнѣ привиться къ русской почвѣ еще при жизни виновника ихъ существованія: шестнадцатилѣтній почти періодъ бездѣйствія по смерти этого виновника былъ бы достаточно великъ для того, чтобы съ корнемъ вырвать даже и хорошо привившіяся учрежденія. Элементъ приказной слишкомъ окрѣпъ въ городахъ, чтобы можно было ограничить его однимъ указомъ. Всякія Коллегіи и «канцеляріи» слишкомъ полновластно хозяйничали надъ безотвѣтнымъ торгово-промышленнымъ населеніемъ города, чтобы они могли разстаться такъ скоро со своею властью. Но этого мало. Не слѣдуетъ забывать, что магистратскія учрежденія при жизни Петра успѣли только, такъ сказать, родиться, появиться на свѣтъ; о прочномъ, устойчивомъ существованіи ихъ при немъ не можетъ быть и рѣчи: великій преобразователь не успѣлъ ихъ пристроить, окончательно приладить къ общему строю администраціи самъ. Послѣ этого понятно будетъ, что это прилаживанье Магистратовъ къ цѣлому административному механизму въ значительной степени должно было достаться на долю возстановительницы ихъ. Вотъ почему, не прошло еще и года по возстановленіи Магистратовъ, какъ появилась нужда въ напоминаніи о томъ, чтобы «всѣмъ правительствамъ всего государства о Магистратскихъ дѣлахъ и съ купечествомъ поступить во всемъ по силѣ регламента Главнаго Магистрата» [1]). Но такого общаго указа было слишкомъ недостаточно; потребовался цѣлый рядъ указовъ для пополненія и разъясненія различныхъ положеній и опредѣленій регламента Главному

[1]) П. С. З. № 8971; еще нѣсколько раньше изданъ былъ указъ, запрещавшій Канцеляріямъ и Коллегіямъ назначать купцовъ въ какія либо службы безъ сношенія о томъ съ Магистратомъ. П. С. З. № 8951.

Магистрату, инструкціи городовымъ: нужно было точно опредѣлить и взаимныя отношенія Магистратовъ другъ къ другу и отношенія ихъ къ Главному Магистрату; опредѣлить объемъ власти ихъ, устранить возможность столкновенія съ представителями другихъ вѣтвей администраціи. Мы видѣли, что относительно взаимнаго отношенія между собою магистратовъ отдѣльныхъ городовъ, дочь Петра вполнѣ развиваетъ мысль отца о полномъ подчиненіи «малыхъ», приписныхъ городовъ «настоящимъ» городамъ; въ отношеніяхъ городовыхъ Магистратовъ къ Главному она точно также не отступаетъ ни на шагъ отъ началъ Регламента и инструкціи 1724 года. Главный Магистратъ-рычагъ, приводящій въ движеніе всю административную машину; ни одно колесо этой машины не можетъ и не должно тронуться съ мѣста независимо отъ этого рычага: городовой Магистратъ каждый шагъ свой дѣлаетъ или съ разрѣшенія Главнаго или же даетъ ему въ этомъ шагѣ отчетъ: поставить того или иного выборнаго къ той или другой государственной службѣ можно было лишь съ разрѣшенія Главнаго Магистрата [1]); переходъ торгово-промышленнаго человѣка одного города въ другой могъ состояться лишь съ вѣдома Главнаго Магистрата [2]); въ Главный Магистратъ присылаютъ городовые Магистраты рапорты, «о сборѣ и отдачѣ» [3]); никакого расхода «собою безъ указовъ» изъ Главнаго Магистрата городовой произвести не можетъ [4]). Главный же Магистратъ, въ свою очередь, стоитъ подъ непосредственнымъ надзоромъ Правительствующаго Сената, на утвержденіе котораго подаются даже смѣты расходовъ, необходимыхъ «на поддержку и починку» тѣхъ зданій, въ которыхъ помѣщаются въ городахъ Магистраты и Ратуши [5]). Что касается отношеній Магистратовъ къ представителямъ мѣстной власти—воеводамъ и губернаторамъ, то приходится замѣтить, что лишь отношенія этихъ представителей къ Главному Магистрату остались вѣрными регламенту Петра Великаго; отношенія же ихъ къ городовымъ магистратамъ и Ратушамъ значительно измѣнились и притомъ не въ пользу послѣднихъ. Мы видѣли, что при Петрѣ

[1]) П. С. З. № 9141 и 8951.
[2]) П. С. З. № 9001.
[3]) П. С. З. № 9208.
[4]) *Ibid.* и № 9577.
[5]) П. С. З. № 9208.

въ этихъ отношеніяхъ, несмотря на ихъ большую или меньшую неопредѣленность, преобладалъ характеръ равенства; законодатель видимо склонялся въ пользу независимости магистратовъ отъ воеводъ и губернаторовъ. При Елизаветѣ — таже неопредѣленность, двойственность этихъ отношеній; но въ этой неопредѣленности болѣе или менѣе рельефно выдается преобладающая сторона — сильная зависимость Магистратовъ и Ратушъ отъ воеводъ и губернаторовъ.

По указу отъ 19 сентября 1745 года «управители» и бурмистры изъ городскихъ магистратовъ, независимо отъ тѣхъ рапортовъ, которые должны были Магистраты, какъ мы видѣли, отсылать въ Главный Магистратъ, должны подавать ежемѣсячно вѣдомости «и о сборѣ и отдачѣ» въ губернаторскія и воеводскія канцеляріи [1]); самые рапорты, отсылаемые въ Главный Магистратъ и вмѣстѣ съ нимъ въ Камеръ-Коллегію и Штатсъ-Контору подписывались обыкновенно губернаторами и воеводами [2]). Уже въ этомъ ясно выражается то отношеніе, въ какомъ городовые Магистраты поставлены къ мѣстной власти; но мы имѣемъ указъ, характеризующій эти отношенія еще рельефнѣе: въ 1750 году по поводу неисполненія калужскимъ Магистратомъ предписаній полиціи, Сенатъ опредѣляетъ, чтобы магистраты строго исполняли эти предписанія полицейскихъ властей [3]); а забота о полиціи лежала по губернаторскому наказу и на воеводахъ съ губернаторами; наконецъ, въ одномъ изъ указовъ того же города предписывается «Магистратамъ и Ратушамъ быть послушнымъ губернаторамъ и воеводамъ» [4]). Губернаторамъ же съ воеводами Сенатъ поручаетъ, напр., взысканіе такъ называемаго «двухкопѣечнаго сбора» съ тѣхъ Магистратовъ и Ратушъ, которые отказываются платить его (ссылаясь на то, что не получали объ этомъ спеціальнаго указа изъ Главнаго Магистрата); при этомъ мѣстныя власти вооружаются относительно городовыхъ учрежденій такимъ правомъ, при наличности котораго въ ихъ рукахъ, о независимости и самостоятельности Магистратовъ и Ратушъ уже едва-ли можетъ идти рѣчь: воевода и губернаторъ получаютъ право арестовать бурмистровъ, въ случаѣ неуплаты Ратушами и Магист-

[1]) *Ibid.*
[2]) *Ibid.*
[3]) П. С. З. № 9754.
[4]) Указъ отъ 20 іюня 1750 года. П. С. З. № 9765.

ратами «сбора», и держать ихъ «съ товарищи» подъ карауломъ до тѣхъ поръ, пока ни уплатятъ [1]); а если и это энергическое средство не поможетъ, то воевода можетъ обратить взысканіе на ратушскихъ членовъ, держа ихъ подъ карауломъ до уплаты [2]). Допустимъ, что все это отдѣльные, такъ сказать, спеціальные факты [3]), а не общія положенія; но не забудемъ, что то былъ XVIII вѣкъ, когда такія обобщенія въ законодательствѣ были рѣдки, когда въ немъ всѣ правоотношенія опредѣлялись исключительно почти путемъ эмпирическимъ: опредѣлялись и регулировались отдѣльные случаи; общее приходится выводить уже изъ этихъ отдѣльныхъ постановленій. Въ силу, быть можетъ, именно этого-то, такъ сказать, первичнаго способа законодательства, мы встрѣчаемся въ немъ со странными противорѣчіями: вооруживъ воеводъ и губернаторовъ только что изложенными правами относительно бурмистровъ и «ратушскихъ чиновъ», законодатель въ тоже самое время старается по возможности оградить выборы этихъ должностныхъ лицъ ото всякаго вліянія и вмѣшательства со стороны воеводъ и губернаторовъ [4]).

Объемъ власти или, лучше сказать, характеръ обязанностей, возстановленныхъ Магистратовъ мало измѣняется въ сравненіи съ петровскими. Примѣръ оренбургскаго Магистрата остался и въ этомъ случаѣ, какъ во всѣхъ другихъ почти, безъ всякаго вліянія. На Магистратахъ все-таки остаются почти исключительно одиѣ обязанности. Уже благодаря возстановленію силы петровскаго Регламента на городовые Магистраты и Ратуши, возстановленные Елизаветой Петровной, ложились всѣ тѣ обязанности, которыя возлагались на нихъ этимъ Регламентомъ; всѣ эти обязанности, какъ мы видѣли, сводились исключительно, такъ сказать къ обязанностямъ финансовымъ—сборамъ всякаго рода окладныхъ и неокладныхъ податей и налоговъ, и отправленію разнаго рода службъ; единственнымъ правомъ, на сколько впрочемъ можно назвать это правомъ, было право раскладки окладныхъ податей и повинностей. Всѣ эти обязан-

---

[1]) П. С. З. № 9149.

[2]) *Ibid.*

[3]) Первое опредѣленіе высказывается Сенатомъ по поводу доставленія губернаторамъ и воеводамъ вѣдомостей о винныхъ подрядахъ.

[4]) Указъ 1757 года. П. С. З. № 10746.

ности подтверждаются теперь и новыми указами [1]). Въ одномъ изъ этихъ указовъ, касающемся впрочемъ не всего городскаго торгово-промышленнаго сословія, а лишь одного слоя его—купечества, мы встрѣчаемся между прочимъ со слѣдующимъ положеніемъ «если, по совѣту старшинъ съ гражданами, на необходимые гражданъ расходы сверхъ подушныхъ и прочихъ по указу, сборовъ, общимъ согласіемъ собрать опредѣлено будетъ», то объявлять объ этомъ велѣно въ Ратушу [2]). Въ этомъ положеніи нельзя не видѣть нѣчто совершенно новое, чего вовсе нельзя найти въ законодательствѣ Петра о торгово-промышленномъ населеніи. Теперь это населеніе получаетъ право самообложенія извѣстными сборами безъ указа верховной власти, лишь «общимъ согласіемъ» населенія и его старшинъ; право, которое напоминаетъ собою лишь право, полученное восемъ лѣтъ тому назадъ оренбургскимъ Магистратомъ; трудно сказать положительно, получило-ли посадское населеніе вмѣстѣ съ тѣмъ и право удовлетворять по собственному усмотрѣнію, самостоятельно, безъ предварительнаго «указа», своимъ потребностямъ и нуждамъ, производить «мірскіе расходы». Можно думать, кажется, что этого права за Магистратами и Ратушами признано не было, если «приборныя деньги», оставшіяся въ Ратушахъ, не могли быть послѣдними издерживаемы «собою, безъ указовъ», если Главный Магистратъ завѣдывалъ постройкой въ городахъ смирительныхъ и «сиропитательныхъ» домовъ съ госпиталями; если даже смѣты о починкахъ и поправкахъ общественныхъ зданій должны были, пройдя инстанцію Главнаго Магистрата, восходить до Сената, то трудно допустить, чтобы какіе либо «расходы гражданъ» могли производиться этими гражданами «собою», безъ указовъ. Это право за гражданами пришлось бы утверждать лишь какъ логическій выводъ изъ ихъ права самообложенія налогами; но дѣлать такой выводъ — дѣло рискованное; а при отсутствіи права самостоятельнаго расходованія общественныхъ суммъ, первому праву, т. е. праву самообложенія налогами, едва-ли можно придавать большое значеніе.

Понятно, что такого рода обязанности магистратскія лежали та-

[1]) П. С. З. № 9208; 9119, 9141; 9328; 8504;—п.п. 3, 4, 5, 6, 11 и 12; 11202; 11370; и др.

[2]) Инструкція московскаго купечества старостамъ и старшинамъ. П. С. З. № 8504, п. 6.

желымъ гнетомъ на посадскихъ людяхъ, совершенно отрывая ихъ отъ собственныхъ, частныхъ занятій; на тягость ихъ слышатся постоянныя жалобы [1]); но на торгово-промышленномъ сословіи лежали не одни магистратскія службы: оно несло, какъ мы видѣли, массу службъ всякаго рода при Петрѣ Великомъ, который самъ понималъ ненормальность подобнаго положенія и завѣщалъ своимъ преемникамъ мысль, которую осуществлять началъ еще онъ самъ, объ освобожденіи промышленнаго сословія отъ этого вида его тягла; но преемники Петра и въ этомъ случаѣ, какъ и во всѣхъ остальныхъ, были плохими исполнителями завѣщаннаго. Елизавета Петровна, возстановляя городскія учрежденія Петра, продолжала вмѣстѣ съ тѣмъ и дальнѣйшее закрѣпощеніе посадскаго населенія всякаго рода государственнымъ службамъ: выборные изъ посадскихъ стоятъ и у суконной браковки въ комиссаріатской конторѣ «и другихъ командахъ» [2]); стоятъ они и у питейныхъ и кабачныхъ сборовъ и счетовъ [3]); соляная продажа ложится на нихъ же [4]). И всѣ эти службы посадскій человѣкъ по прежнему несетъ не только, такъ сказать, въ районѣ своего мѣста жительства, но и на пространствѣ всего государства [5]). Эти «службы» были для посадскаго люда еще большею тяжестью, чѣмъ службы въ бургомистрахъ и ратсгерахъ; жалуясь на послѣднія, посадское промышленное населеніе еще больше и чаще жаловалось на первыя [6]); оно осаждало правительство просьбами освободить по крайней мѣрѣ хоть отъ службъ «въ дальнихъ городахъ», ложившихся на него тяжеле, чѣмъ всѣ другія; но всѣ эти

---

[1]) Такъ, напр., въ 1757 году новоторжскій городовой магистратъ жалуется на „изнеможеніе купечества“, благодаря долговременности и „безсмѣнной бытности“ въ бургомистрахъ и ратсгерахъ. П. С. З. № 10798.

[2]) П. С. З. № 9144; здѣсь они получаютъ, впрочемъ, жалованье.

[3]) П. С. З. № 9578, 9750, 9765, 11370.

[4]) П. С. З. № 11370, 11381 и др.

[5]) П. С. З. № 10626; 10629 и 11370.

[6]) П. С. З. № 8795: доказавъ скромную цифру торгово-промышленнаго населенія своего города, казанцы говорятъ, что изъ этого-то числа они должны поставлять въ Ратушу, къ таможеннымъ, канцелярскимъ и соляной продажи сборамъ, въ ларечные цѣловальники, счетчики, какъ въ Казани, такъ и въ Казанскомъ уѣздѣ, въ пригородахъ и селахъ... Отъ всего этого они претерпѣваютъ не малую нужду и раззореніе, почему и просятъ объ увольненіи отъ нѣкоторыхъ службъ. См. также № 10626.

жалобы, при тогдашнемъ взглядѣ на государство и отношенія къ нему отдѣльной личности, при тогдашнемъ состояніи финансовъ государства, не могли привести ни къ чему иному, кромѣ только развѣ отдѣльныхъ, частныхъ случаевъ освобожденія жителей того или инаго города отъ того или другаго рода службъ [1]). Но и эти отдѣльные случаи являются не въ видѣ облегченія населенія, привилегіи, а скорѣе какъ средство избавиться различнаго рода злоупотребленій посадскихъ выборныхъ, расхищенія ими государственныхъ доходовъ А злоупотребленія были велики. Неудалось посадскому человѣку, при помощи какихъ либо уловокъ уйти отъ службы, онъ прилагаетъ всѣ усилія, чтобы такъ или иначе вознаградить себя за нее, путями, разумѣется, незаконными; и это ему удается, несмотря ни на какія угрозы правительства и отчетность; а въ результатѣ—расхищеніе казны, какъ и при воеводахъ. При самыхъ выборахъ государственные интересы отступаютъ на задній планъ, уступая постоянно мѣсто интересамъ частнымъ, личнымъ. Нѣсколько образчиковъ магистратскихъ порядковъ, рѣзко характеризующихъ административную нравственность, если можно такъ выразиться, приводитъ профессоръ Соловьевъ въ своей исторіи царствованія Елизаветы Петровны, извлекая матеріалъ изъ журналовъ Сената. Въ 1747 году одинъ изъ купцовъ города Калуги подалъ жалобу въ Сенатъ на Главный Магистратъ, обвиняя его въ пристрастномъ отношеніи къ нѣкоторымъ изъ членовъ калужскаго Магистрата. Дѣло въ томъ, что по возстановленіи Магистратовъ, калужане выбрали изъ своей среды нѣсколько человѣкъ бургомистровъ; одинъ изъ этихъ избранниковъ, попавъ въ Москву, по выраженію челобитчика, «исходатайствовалъ себѣ новый чинъ президентскій, произыскавъ у Главнаго Магистрата кредитъ» [2]). Такимъ образомъ, оказывалась полная возможность, обойдя всякіе регламенты и инструкціи, сдѣлаться президентомъ Магистрата, не будучи выбраннымъ въ этотъ «чинъ»; для этого нужно было только «произыскать кредитъ» у Главнаго Магистрата. Заручившись такимъ кредитомъ, новый президентъ калужскаго

[1]) П. С. З. № 11370: правительство освобождаетъ новгородское купечество по челобитной его повѣреннаго, отъ многихъ службъ въ уѣздѣ, „дабы оное (купечество) и совсѣмъ въ бѣдность придти не могло“.

[2]) *Соловьевъ*: Ист. Рос. XXII. 186.

Магистрата началъ ворочать общественными дѣлами, соображаясь исключительно съ своей доброй волей, «а прочихъ членовъ и до дѣлъ не допускалъ»; когда же такъ безцеремонно удаленные отъ дѣлъ члены Магистрата «стали съ учтивостью ему о томъ предлагать», то президентъ добился отъ Главнаго Магистрата того, что это государственное учрежденіе, вѣдавшее торгово-промышленное населеніе чуть не цѣлой Россіи, почти раззорило товарищей излюбленнаго имъ калужскаго президента «безъ всякаго слѣдствія разными штрафами» [1]). Такую же некрасивую роль игралъ тотъ же Главный Магистратъ и по отношенію къ бѣлгородскому Магистрату. Въ 1745 году нѣсколько человѣкъ бѣлгородскихъ купцовъ обратились въ Сенатъ съ просьбой отрѣшить президента и двухъ бурмистровъ ихъ Магистрата, потому что они «выбраны фальшивымъ нѣкоторыхъ купцовъ выборомъ». Началось дѣло, которое тянулось нѣсколько лѣтъ. Оказалось, что выборъ дѣйствительно былъ «фальшивымъ выборомъ» только нѣкоторыхъ купцовъ: изъ 1350 душъ торговаго населенія Бѣлгорода, пользовавшихся правомъ избирательнаго голоса «къ выбору подписались» только 71 человѣка. Сенатъ приказалъ отрѣшить такимъ образомъ выборнаго президента и бурмистровъ отъ должности и выбрать другихъ [2]); выборы были произведены, но Главному Магистрату не хотѣлось уступить и онъ изощрился «взять новаго президента къ отвѣту», обвиняя его въ какихъ-то «непорядочныхъ поступкахъ». По объясненію бѣлогорожанъ эти «непорядочные поступки» были ничѣмъ другимъ, какъ изобрѣтеніемъ самого Главнаго Магистрата, который не могъ простить ему вмѣстѣ съ большинствомъ горожанъ того, что изъ за нихъ онъ былъ оштрафованъ Сенатомъ; къ чувству мести присоединялся и другой мотивъ: Главный Магистратъ боялся за исходъ слѣдствія, производившагося надъ его протеже, прежнимъ президентомъ, а новый президентъ былъ однимъ изъ главныхъ свидѣтелей по дѣлу [3])

Можно себѣ представить, что дѣлали такіе, «произыскавшіе кредитъ» у Главнаго Магистрата, посадскіе выборные; магистратскій

[1]) *Ibid.* 186—187.

[2]) *Ibid.* 110—111.

[3]) *Ibid.* 185—186. Такую же почти роль игралъ Главный Магистратъ въ дѣлѣ нѣсколькихъ брянскихъ (той же Бѣлгородской губерніи) купцовъ съ помѣщикомъ. *Ibid.* XXIII. 21—22.

кредитъ стоилъ, разумѣется, не дешево: изъ полученной должности нужно было окупить этотъ «кредитъ». Такъ, бѣлгородскаго президента Морозова, «выбраннаго фальшивымъ выборомъ», жители обвиняли въ «вымучиваньи» векселей, открытомъ разграбленіи лавокъ у его противниковъ; но онъ не ограничился этимъ и не задумался передрать нѣсколько человѣкъ изъ нихъ публично «батожьемъ и плетьми», а нѣкоторымъ и уши обрѣзать[1]). Можно ли было отъ подобнаго рода членовъ Магистрата ждать мелкимъ посадскимъ справедливости въ раскладкѣ податей и повинностей: самыя тяжелыя службы ложились, понятно, на нихъ; защиты искать было негдѣ, кромѣ развѣ Сената, добраться до котораго далеко не всякому было по силамъ.

Такіе храбрые и щедрые на батоги и плети, по отношенію къ своимъ согражданамъ, ихъ выбравшимъ, бургомистры и ратсгеры не отличались смѣлостью «къ защищенію ихъ самихъ», а тѣмъ болѣе горожанъ, интересы которыхъ они должны были защищать, передъ другими мѣстными властями: въ 1745 году въ московскую сенатскую контору нѣкоторые изъ торгово-промышленныхъ людей подали жалобу, что Оберъ-Полиціймейстеръ Москвы, Нащокинъ, устроилъ нападеніе на мелкихъ торговцевъ, разрушивъ при помощи полицейской команды, цѣлые ряды шалашей, лавокъ, многіе изъ которыхъ были построены «по его же приказу» [2]). Не Магистратъ, «яко начальство города», жалуется на подобныя безчинства, а сами потерпѣвшіе; а между тѣмъ оскорбленіе и нарушеніе правъ наносилось Оберъ Полиціймейстеромъ въ данномъ случаѣ не одному или нѣсколькимъ отдѣльнымъ лицамъ, а цѣлому сословію.

По этимъ фактамъ уже можно представить себѣ приблизительно то печальное положеніе, въ которомъ обрѣталось городское населеніе при Елизаветѣ Петровнѣ, ту грустную картину, которую представляли собою городовые Магистраты и Ратуши въ частности и весь магистратскій административный механизмъ de facto; едва начавъ жизнь, этотъ механизмъ уже разсыпался: ни рычагъ, приводящій всѣ колеса въ движеніе, ни самыя эти колеса не шли тѣмъ путемъ, въ томъ направленіи, которое старался проложить

---

[1]) *Ibid.* 186. См. подобнаго же рода факты, т. XXIII. 20—21.
[2]) *Ibid.* 111—112.

нимъ законодатель; не успѣвъ вполнѣ выработаться, механизмъ уже нуждался въ коренномъ преобразованіи, если не въ совершенной замѣнѣ. Такое преобразованіе общественно-городскаго строя имѣло мѣсто, однако, лишь двадцать пять лѣтъ почти послѣ смерти дочери создателя магистратской организаціи.

Петръ III, какъ будетъ указано въ своемъ мѣстѣ, издалъ въ свое недолгое царствованіе лишь нѣсколько указовъ, касающихся собственно полиціи городской, да уничтожилъ городовыя привилегіи Кіева [2]); по этимъ нѣсколькимъ указамъ можно судить въ какомъ направленіи было бы регламентировано городское устройство и управленіе.

ГЛАВА III.

Городская полиція при преемникахъ Петра.

Прежде чѣмъ перейдти ко времени Екатерины II, слѣдуетъ остановиться еще нѣсколько времени на полицейскихъ учрежденіяхъ въ разсматриваемый здѣсь періодъ времени. Въ своемъ мѣстѣ уже было говорено объ организаціи городской полиціи при Петрѣ Великомъ. Посмотримъ, что сдѣлали по этому вопросу его преемники.

Дальнѣйшее развитіе организаціи полицейскихъ учрежденій пріостановилось при преемникахъ великаго преобразователя. Мысль Петра объ учрежденіи должности Полиціймейстера въ городахъ провинціи осталась не осуществленною. Да и то, что было уже осуществлено имъ самимъ, сильно пошатнулось въ попятномъ направленіи: «желѣзной руки, какъ выражается почтенный историкъ Соловьевъ, сдерживавшей враговъ преобразованія» не существовало; не было, скажу отъ себя, и той руки, того ума, той могучей энергіи, которая направляла дѣйствія сторонниковъ преобразованія; все это, вмѣстѣ съ разнузданнымъ хищничествомъ государственныхъ доходовъ, дѣлаетъ понятнымъ политику отношенія преемниковъ Петра Великаго, какъ къ его реформамъ и планамъ вообще, такъ и къ преобразованіямъ и развитію городской администраціи въ частности.

До конца 1727 года организація городской полиціи оставалась

[1]) П. С. З. № 11541.

почти въ прежнемъ состояніи. Во главѣ полиціи въ Петербургѣ стоялъ Генералъ-Полиціймейстеръ; въ Москвѣ — Оберъ-Полиціймейстеръ. Въ остальныхъ городахъ произошла нѣкоторая перемѣна. При Петрѣ II правительство совершенно отказалось отъ мысли Петра Великаго организовать полицію въ провинціальныхъ городахъ въ особыя учрежденія, независимыя отъ воеводы и губернатора, «съ депенденціею» отъ петербургскаго Генералъ-Полиціймейстера; о должности Полиціймейстеровъ въ городахъ уже нѣтъ болѣе рѣчи; если эта должность и была введена при самомъ Петрѣ, то со времени подчиненія городовыхъ Магистратовъ и Ратушъ воеводамъ и губернаторамъ — уничтожена, и полиціей, какъ это было въ XVII ст., завѣдуютъ по прежнему представители мѣстной власти — воеводы и губернаторы, но уже не совмѣстно съ Магистратами и Ратушами, какъ это было при Петрѣ I, а чрезъ посредство ихъ; эти учрежденія отправляютъ теперь свои полицейскія обязанности «подъ вѣдѣніемъ» губернаторовъ и воеводъ [1]), какъ выражается наказъ губернаторамъ и воеводамъ, данный во второй половинѣ 1728 года; такимъ образомъ, Ратуши и Магистраты являются простыми исполнительными органами, по дѣламъ полиціи, въ рукахъ губернаторовъ и воеводъ; тотъ же, впрочемъ, наказъ содержитъ въ себѣ указаніе, что такими полицейскими органами не были одни Ратуши и Магистраты, а вмѣстѣ съ ними, напр., уличнымъ карауломъ завѣдывали «особые управители» [2]), о которыхъ можно сказать лишь, что они не были независимыми отъ воеводъ и губернаторовъ органами. Въ какомъ отношеніи они стояли къ Ратушамъ и Бурмистрамъ, какъ полицейскимъ органамъ, мы не знаемъ, какъ не знаемъ даже и того, носили ли они какое-либо спеціальное названіе.

Такая организація полицейской администраціи найдена была, однако, скоро неудовлетворительной и рѣшено было возвратиться къ осуществленію мысли Петра Великаго: устроить полицію цѣлой Россіи какъ особое вѣдомство, отдѣльныя учрежденія котораго были бы независимы отъ мѣстныхъ властей, и которыя всѣ состояли бы «подъ Главною Дирекціею петербургскаго Генералъ-Полиціймейсте-

---

[1]) П. С. З. № 5333; п. 39, 44.

[2]) *Ibid.* п. 40.

ра». Но къ осуществленію этой мысли подходили очень медленно. Тоже правительство Петра II, которое подчиняетъ полицейскихъ органовъ городовъ воеводамъ и губернаторамъ, видимо хочетъ вступить въ этомъ отношеніи на путь, проложенный Петромъ I: въ октябрѣ 1727 года Сенату поручается «разсмотрѣть должность петербургской полиціймейстерской канцеляріи», дѣйствіе которой, какъ кажется, на время прекращается вмѣстѣ съ московской канцеляріей; такъ какъ, въ силу того же указа, полиція Москвы переходитъ «въ дирекцію» московскаго Генералъ-Губернатора «съ товарищи» [1]), которому, вмѣстѣ съ Сенатомъ, поручено разсмотрѣть «должность полиціи» [2]). Былъ ли исполненъ этотъ указъ, сдѣлано ли было «надлежащее разсмотрѣніе» Сенатомъ и княземъ Ромодановскимъ (тогдашній губернаторъ Москвы), что было результатомъ этого разсмотрѣнія, если оно состоялось, мы не знаемъ. Быть можетъ въ силу этого «разсмотрѣнія» полицейская канцелярія Москвы отдана въ 1729 году въ вѣдѣніе Сената [3]), который, надо думать, вѣдалъ со времени передачи въ его разсмотрѣніе должности петербургской полиціймейстерской канцеляріи и полицію Петербурга. Трудно сказать, какъ долго Сенатъ завѣдывалъ полиціей Москвы и Петербурга, положительно можно сказать лишь, что никакъ не дольше второй половины 1732 года: въ это время издается указъ, которымъ Салтыкову, петербургскому Генералъ-Полиціймейстеру, вручается «Главная Дирекція» надъ всѣми полиціями въ государствѣ [4]). Стало быть, совершенно возвращаются къ мысли Петра; но какъ была осуществлена эта мысль: что разумѣетъ указъ подъ полиціями всего государства, значитъ ли это, что въ городахъ образованы особыя полицейскія учрежденія, къ которымъ и перешло завѣдываніе полиціей; если дѣйствительно были образованы такія учрежденія, то были ли они зависимы отъ Генералъ-Полиціймейстера и совершенно самостоятельны по отношенію къ губернаторамъ и воеводамъ? Обо всемъ этомъ можно только такъ

---

[1]) П. С. З. № 5172.

[2]) *Ibid.*

[3]) П. С. З. № 5476.

[4]) П. С. З. № 6164. Назначеніе въ эту должность генералъ-лейтенанта Салтыкова Соловьевъ объясняетъ родственными побужденіями императрицы. Ист. Россіи XX. 212.

или иначе гадать [1]). Одно только можно сказать съ увѣренностью— положеніе городовъ въ полицейскомъ отношеніи за все это время было, болѣе чѣмъ печально. Несмотря на вѣками практиковавшіяся мѣры противъ пожаровъ, предписанныя вновь наказомъ воеводамъ и губернаторамъ 1728 года [2]), пожары по прежнему опустошаютъ города, а солдаты, которыхъ гоняютъ тушить ихъ — лишь помогаютъ этому опустошенію [3]). Медицинская полиція даже въ столицахъ въ самомъ жалкомъ состояніи: не только не существуетъ медицинской помощи, но и не принимались самыя простыя и необходимыя полицейско-санитарныя мѣры: сама императрица Анна Ивановна жалуется на нерадивый надзоръ полиціи, наприм., за тѣмъ, чтобъ «по пустырямъ и глухимъ мѣстамъ» мертвечина не валялась [4]). Въ началѣ 1733 года принцъ Гессенъ-Гомбургскій, возвратившись изъ Астрахани, докладывалъ правительству, что въ этомъ городѣ повсемѣстно господствуетъ «самый вредный и язвительный смрадъ отъ несоблюденія чистоты» [5]). Не лучше и не успѣшнѣе дѣйствовали губернаторы и воеводы относительно охраненія личной безопасности горожанъ и ихъ собственности «отъ лихихъ людей»: разбои свирѣпствовали не только въ провинціальныхъ городахъ, но даже въ Москвѣ и Петербургѣ: разбойники врывались въ дома среди бѣлаго дня, цѣлыми шайками [6]), самая крѣпость Петербурга не была безопасна

---

[1]) До апрѣля 1733 года, можно смѣло сказать, спеціальной полиціи въ городахъ не существовало, и „дирекція“ Салтыкова оставалась, покрайней мѣрѣ до этаго времени, фиктивной.

[2]) П. С. З. № 5833; п. 39.

[3]) *Соловьевъ*. Ист. Россіи т. XIX. 174. Во время петербургскаго пожара 1736 года многіе изъ солдатъ и матросовъ... только въ грабежъ и воровство, пуще разбойниковъ, ударились... и такъ поступали, что и въ непріятельской землѣ хуже поступать было невозможно. *Ibid.* т. XX. 213 и сл.

[4]) Именной указъ отъ 1739 года П. С. З. № 7899. *Соловьевъ* приводитъ образчикъ отношенія городскихъ властей къ представителямъ медицины: въ 1735 году аптекарь Рольфъ доноситъ изъ Новопавловка, что онъ долженъ былъ на улицѣ стоять вмѣстѣ со всей аптекой двѣ ночи, благодаря тому, что не хотѣли отвести квартиры. *Ibid.* XX. 216.

[5]) П. С. З. № 6378.

[6]) Въ 1736 году девять человѣкъ разбойниковъ днемъ ворвались въ келью игумена московскаго Срѣтенскаго монастыря. *Соловьевъ*. XX. 217.

отъ разбоевъ [1]); нищенство и бродяжничество нисколько не уменьшались, если только не увеличились: «нищіе прямые, престарѣлые, дряхлые и весьма больные безъ всякаго призрѣнія по улицамъ валяются», какъ докладывала Сенату сама Анна Ивановна [2]); въ отвѣтъ на строгія предписанія Сената о немедленномъ исполненіи указа Императрицы, полиція, сознаваясь въ своемъ безсиліи сдѣлать это, проситъ содѣйствія у Синода [3]). Полиція не въ состояніи положить предѣловъ даже такому явленію, какъ бѣшеная ѣзда по улицамъ города и самоуправство буйныхъ ѣздоковъ, отъ чего доставалось иногда такимъ высокопоставленнымъ лицамъ, какъ фельдмаршалъ Миних [4]).

Такое состояніе городской полиціи не могло не обратить на себя вниманіе правительства, какъ бы оно ни было невнимательно къ нуждамъ городской общественной жизни. И дѣйствительно, въ отвѣтъ на упомянутый мною докладъ принца Гессенъ-Гомбургскаго о нечистотѣ и сирадѣ въ Астрахани, правительство принимаетъ мѣры: императрица утверждаетъ проектъ организаціи городской полиціи, предложенный тѣмъ же принцемъ [5]); должность Полиціймейстера введена была въ десяти губернскихъ и тринадцати провинціальныхъ городахъ [6]). Въ 1734 году Главная Полиціймейстерская Канцелярія въ Петербургѣ переходитъ въ вѣдѣніе одного «Ея Императорскаго Величества Кабинета» [7]). Едва прошло четыре года со времени утвержденія доклада принца Гомбургскаго, какъ правительство нашло, что слѣдуетъ опять вернуться къ старому порядку вещей: возложить полицейскія обязанности снова на городскія Ратуши «подъ вѣдѣніемъ» воеводъ и губернаторовъ; учрежденная въ двадцати трехъ городахъ должность Полиціймейстера уничтожена (кромѣ Москвы и Петербурга). Что за причина такого измѣненія порядка

---

[1]) П. С. З. № 8260.

[2]) *Ibid.* № 5594, см. также №№ 7041; 7621; 8128 и 8209.

[3]) *Ibid.* № 5832.

[4]) *Ibid.* № 7460; см. также №№ 5512; 5940; 7170; 7695.

[5]) Онъ предложилъ назначить полиціймейстеровъ изъ Гарнизонъ-Капитановъ, а въ провинціяхъ—изъ поручиковъ. П. С. З. № 6378.

[6]) *Ibid.*

[7]) П. С. З. № 6529. Однако черезъ полгода 16 іюля того же года, она переходитъ въ вѣдѣніе Сената. П. С. З. № 6591.

вещей? Новыя учрежденія оказались въ глазахъ правительства неудовлетворительными? Нѣтъ. Вопросъ рѣшается гораздо проще: правительство нашло, что «если опредѣлить въ полицію офицеровъ и дворянъ, то дорого будетъ для казны и обывателямъ отъ нихъ будутъ происходить обиды»[1]). Такимъ образомъ, послѣ ряда опытовъ и измѣненій въ организаціи полиціи городовъ вернулись къ старому, недорогому для казны, порядку: губернаторъ и воевода вѣдаютъ полицію, а Ратуши исполняютъ ихъ предписанія.

Въ царствованіе Императрицы Елизаветы, организація городской полиціи въ ея сущности, принципѣ, не измѣнилась. Ея развитіе идетъ тѣмъ же путемъ образованія спеціальныхъ полицейскихъ, совершенно независимыхъ отъ городскаго общества и составляющихъ простые правительственные органы, учрежденій; выборныя же городскія учрежденія — городовой Магистратъ, и лица — бурмистры, старосты, десятскіе — «исправляютъ полицейскую должность» лишь совмѣстно со спеціальными полицейскими должностями или «подъ вѣдѣніемъ» губернаторовъ и воеводъ[2]), т. е. они, какъ и до сихъ поръ, въ томъ и другомъ случаѣ являются простыми исполнительными органами по отношенію къ полицейской сторонѣ городскаго управленія, органами, обязанными въ точности исполнять предписанія Полиціймейстеровъ или, гдѣ таковыхъ не было, губернаторовъ и воеводъ[3]). Отъ мысли Петра образовать изъ городской полиціи не только спеціальныя учрежденія, но и слить эти учрежденія въ одинъ самостоятельный административный механизмъ цѣлой Россіи, не отказывается и его дочь: Генералъ-Полиціймейстеръ, очевидно, вѣдавшій «всѣ полиціи» государства, поставленъ былъ внѣ всякой зависимости отъ Сената и состоялъ подъ непосредственнымъ вѣдѣніемъ самой императрицы, издававшей указы о полицейскихъ дѣлахъ

---

[1]) П. С. З. № 7211.

[2]) П. С. З. № 8627 и 9754.

[3]) Въ 1750 году Главная Полиціймейстерская Канцелярія требуетъ чтобы „указано было Главному Магистрату о томъ, чтобы городовые Магистраты исполняли требованія полиціи о поддержаніи чистоты въ городѣ; причиной этого требованія было нежеланіе Калужскаго Магистрата исполнить такія предписанія. Сенатъ предписалъ сдѣлать предписаніе въ желаемомъ полиціей смыслѣ. № 9754.

прямо на его имя. Уже Генералъ-Полиціймейстеръ доносилъ въ Сенатъ объ этихъ указахъ [1]). Относительно полиціймейстерской должности въ городахъ, кромѣ Москвы и Петербурга, трудно сказать что-либо положительное: въ полномъ собраніи законовъ нѣтъ ни одного указа за время царствованія Елизаветы Петровны, которымъ вводилась бы эта должность въ городахъ; такъ что можно думать, что въ этихъ городахъ полиція по прежнему въ рукахъ губернаторовъ и воеводъ; но съ другой стороны отъ этого заключенія, пожалуй, придется отказаться, если принять во вниманіе указъ Петра III, изданный имъ въ 1762 году, указъ, которымъ должность Полиціймейстера въ городахъ уничтожается и полиція передается въ руки губернаторовъ и воеводъ [2]). Стало быть, эта должность существовала, по крайней мѣрѣ въ нѣкоторыхъ городахъ [3]). Но со времени изданія этого указа, съ 1762 года, полиція въ городахъ—въ вѣдѣніи губернаторовъ и воеводъ, которые вѣдаютъ ее черезъ городовые Магистраты; Полиціймейстеровъ болѣе нѣтъ, на это указываетъ, между прочимъ, и слѣдующій фактъ: въ 1766 году Магистраты Мурома, Казани и Ельца жалуются, что «провинціальныя канцеляріи «въ отмѣнность указовъ», назначаютъ въ полицейскія должности офицеровъ и «исправляемую Магистратами полицейскую должность» у оныхъ отымаютъ; Магистраты просятъ возвратить имъ отнятое въ силу регламента (Главному Магистрату). Сенатъ соглашается на просьбу: полиція въ на-

---

[1]) П. С. З. № 9283. При Петрѣ III, въ 1762 году, должность Генералъ-Полиціймейстера замѣнена должностью „Главнаго Директора всѣхъ Полицій“, на которую назначенъ былъ Корфъ. П. С. З. № 11478.

[2]) П. С. З. № 11401.

[3]) Немного времени спустя мы встрѣчаемся съ другимъ указомъ Петра III, которымъ учреждается должность полиціймейстера во всѣхъ городахъ, гдѣ найдетъ это нужнымъ генералъ Корфъ; полиціймейстеры—въ вѣдѣніи Губернаторовъ и Воеводъ, которымъ въ свою очередь—зависѣть отъ Главнаго директора полиціи. П. С. З. № 11477. Въ Казани должность полиціймейстера существовала, какъ видно изъ приведеннаго *Соловьевымъ* факта въ XXII томѣ его исторіи на стр. 38. Въ Тверь тоже былъ назначенъ Полиціймейстеромъ какой-то прапорщикъ Торховъ, который, однако „въ городѣ никогда не бывалъ, а жилъ въ деревняхъ своихъ“. *Ibid.* 190. Въ Воронежѣ въ 1747 году былъ полицеймейстеръ. *Ibid.* 288. Въ Симбирскѣ XXIII. 26; въ Орлѣ. *Ibid.* 134.

званныхъ городахъ передается въ вѣдѣніе Магистратовъ подъ надзоромъ губернаторовъ [1]). Наконецъ въ инструкціи губернаторамъ, изданной года за три до этого опредѣленія Сената, опредѣляется, что всѣ земскія правительства губерніи, не выключая Магистратовъ и полиціи, состоятъ «подъ вѣдѣніемъ губернатора, какъ опекуна врученной ему губерніи» [2]). Это положеніе инструкціи уже стоитъ въ явномъ противорѣчіи со стремленіемъ образовать изъ полиціи всего государства совершенно независимый отъ мѣстной губернской власти организмъ, подчиненный верховной власти чрезъ посредство Главнаго Директора всѣхъ полицій. Здѣсь высказывается поворотъ во взглядѣ на дѣло со стороны верховной власти.

Если полиція провинціальныхъ городовъ Россіи этого времени, какъ относительно организаціи ея состава, такъ и относительно объема вѣдомства, находилась такъ сказать въ зародышевомъ состояніи, то полиція Москвы и Петербурга, въ особенности послѣдняго, развивается съ замѣтной быстротой въ обоихъ этихъ отношеніяхъ.

Съ увеличеніемъ населенія въ столицахъ, усложненіемъ вслѣдствіе этого общественныхъ отношеній, благодаря, наконецъ, пребыванію двора, дѣятельность полицейскихъ учрежденій этихъ городовъ постепенно расширяется и усложняется: она не ограничивается уже только охраненіемъ населенія отъ пожаровъ, разбоевъ; полиція усиленно заботится объ устройствѣ мостовой, чистотѣ и освѣщеніи улицъ [3]). Особенное вниманіе обращаетъ правительство на медицинскую полицію, заботясь о томъ, чтобы городъ снабженъ былъ болѣе или менѣе достаточнымъ числомъ лекарей [4]), и аптекарскими сна-

---

[1]) П. С. З. № 12764.

[2]) П. С. С. № 12137, п. XI.

[3]) Въ 1730 году изданъ былъ указъ о томъ, чтобы въ Москвѣ устроены были уличные фонари; конопляное масло зажигалось въ нихъ лишь въ тѣ ночи, когда бывалъ выдаваемъ объ этомъ приказъ отъ двора (который въ то время былъ въ Москвѣ); вѣроятно этотъ приказъ издавался въ тѣхъ случаяхъ когда императрица, проѣзжала вечеромъ. Вмѣсто фонарей жители могли выставлять свѣчи на окнахъ. П. С. З. № 5650. Въ 1732 году этотъ указъ подтвержденъ. П. С. З. № 6162.

[4]) Мы имѣемъ въ Полномъ Собраніи Законовъ указы, изданные Анной Ивановной (какъ и въ правленіе Анны Брауншвейской) о содержаніи лекарей

добьями, которыя продавались въ аптекахъ, а за отсутствіемъ ихъ—въ Ратушахъ. Санитарный надзоръ нѣсколько усиливается: наблюдаютъ—ратушскіе члены и чины полицейской канцеляріи—за тѣмъ, чтобы торговцы съѣстными припасами торговали только свѣжими продуктами. Строительная полиція, съ увеличеніемъ числа построекъ, значительно расширяетъ объемъ своихъ дѣйствій. Заботы полиціи о внѣшнемъ приличіи, внѣшней нравственности горожанъ увеличиваются; если не преслѣдуются, то подчиняются контролю такія забавы и увеселенія, какъ кулачные бои, содержаніе на дворахъ медвѣдей [1]), запрещается париться въ торговыхъ баняхъ мужчинамъ и женщинамъ вмѣстѣ [2]). Повидимому, почти не было сколько нибудь выдающихся явленій въ общественной жизни столицъ, которыя не были бы подчинены полицейскому надзору и регламентаціи [3]).

Понятно, что вмѣстѣ съ развитіемъ объема дѣятельности городской полиціи, вмѣстѣ съ увеличеніемъ состава полицейскихъ учрежденій средства, необходимыя на удовлетвореніе нуждъ полицейской стороны городской администраціи, должны были возрастать пропорціонально возрастанію самыхъ этихъ нуждъ. Но гдѣ взять эти средства? На городское населеніе возлагать надежды не приходилось; оно было слишкомъ обременено всякаго рода сборами, чтобы быть въ состояніи нести еще новую тяжелую повинность. Все, что правительство могло извлечь изъ него въ этомъ отношеніи—брать съ него, по выбору, нисшихъ исполнительныхъ полицейскихъ органовъ и возложить исполненіе самыхъ насущныхъ, притомъ немногихъ потребностей. Но и этихъ обязанностей горожане не были въ состояніи нести исправно. Большинство полицейскихъ мѣръ правительству приходилось исполнять на счетъ общегосударственныхъ

въ Ратушахъ Москвы, Тамбова и Твери П. С. З. № 7245 и 8437. При Елизаветѣ Петровнѣ издается цѣлый рядъ указовъ о городскихъ докторахъ: П. С. З. №№ 10527; 10632; 10726; 11086.

[1]) П. С. З. №№ 4989; 5023 и 9959: содержать медвѣдей запрещалось, впрочемъ, лишь въ Москвѣ и Петербургѣ.

[2]) *Соловьевъ*. Ист. Россіи. т. XXII. 267: допускающихъ нарушеніе этого указа повелѣно „штрафовать“ безъ всякой „пощади“.

[3]) Кромѣ приведенныхъ указовъ см. П. С. З. №№ 10090; 10103; 10145; 10150 и *Соловьевъ* Ист. Россіи XXIII, 203, 205 и 206. П. С. З. №№ 10584; 10587; 10589; 11135; 11271; 11661; 11712; 8416; 8422; 8627; 9631.

суммъ, какъ и прежде; но и эти средства были очень не велики.

На обязанности посадскихъ и вообще городскихъ обывателей въ это время лежитъ, напр., мостовая повинность; каждый домовладѣлецъ обязывался въ исправности содержать мостовую передъ своимъ домомъ на собственный счетъ [1]); на ихъ же счетъ содержалось уличное освѣщеніе, посредствомъ фонарей съ конопляннымъ масломъ, по одному фонарю на каждыя десять саженей или свѣчей въ окнахъ [2]). Пожарныя заливныя трубы также содержались на счетъ города, за то въ какомъ жалкомъ положеніи находилось это дѣло: на всю Москву четыре трубы; что сказать объ остальныхъ городахъ? Екатерина II должна была ввести въ полкахъ, стоящихъ въ городскихъ казармахъ, пожарныя трубы и обязать высылать ихъ съ людьми на пожары [3]). На чей счетъ содержались эти трубы и вообще пожарные инструменты за это время въ остальныхъ городахъ, и существовали ли онѣ вообще — сказать трудно; въ 1741 году рѣшеніе этого вопроса предоставлено было Сенату; какъ онъ его рѣшилъ—неизвѣстно [4]). Городскихъ средствъ на это дѣло оказалось недостаточно даже въ Москвѣ, почему въ 1752 г. приказано усилить количество пожарныхъ инструментовъ изъ общегосударственныхъ суммъ Штатсъ-Конторы, «изъ не положенныхъ въ штатъ доходовъ» [5]). Содержаніе городскихъ лекарей также возложено было на горожанъ; они получали свое содержаніе—жалованье и квартиру отъ Магистратовъ и Ратушъ [6]), которые, однако, плохо исполняли свои обязанности, несмотря на то, что число городскихъ лекарей съ современной точки зрѣнія было болѣе, чѣмъ

---

[1]) П. С. З. № 5319. Мостовая противъ казенныхъ зданій содержалась на счетъ казны, которая вычитала за это изъ жалованья чиновниковъ живущихъ въ этихъ домахъ. П. С. З. № 11135.

[2]) *Ibid.* 5650 и 6162.

[3]) П. С. З. № 7055. Эти четыре „большихъ“ трубы обязано было сдѣлать купечество Москвы, п. 5, а сарай—на счетъ ратуши. *Ibid.* № 11901.

[4]) П. С. З. № 8458.

[5]) П. С. З. № 10001. Тоже самое подтверждено указомъ № 10135; а въ 1754 году велѣно и самыя зданія для храненія инструментовъ построить изъ тѣхъ же источниковъ. *Ibid.* № 10327.

[6]) П. С. З. №№ 7245; 8437; 10527; 10632; 10726; 11086.

ничтожно. Правительство издавало указъ за указомъ, подтверждавшіе обязанности Магистратовъ и Ратушъ.

Городскіе нужды, требовавшія средствъ, величина которыхъ была окончательно не по силамъ Магистратовъ, удовлетворялись, какъ я сказалъ, исключительно изъ общегосударственныхъ суммъ; обратиться къ этимъ суммамъ, однако, еще не значило удовлетворительно рѣшить вопросъ: ихъ недоставало на другія общегосударственныя потребности. Правительство изыскиваетъ всевозможныя средства, и разлагаетъ расходы по городской полиціи Москвы и Петербурга на различныя государственныя учрежденія. Особенно большіе мытарства въ этомъ отношеніи претерпѣла статья содержанія мостовъ въ Петербургѣ. При Аннѣ Ивановнѣ они, судя по указу, изданному въ первой половинѣ 1732 года, строились и чинились самой полиціймейстерской канцеляріей на общегосударственный счетъ; смѣту стоимости постройки или починки канцелярія представляла въ Сенатъ [1]), который, вѣроятно, уже и предписывалъ тому или другому учрежденію выдать въ канцелярію потребную сумму. Двадцать лѣтъ спустя, въ царствованіе Елизаветы Петровны, мы встрѣчаемъ указъ, который отнимаетъ у полиціймейстерской канцеляріи завѣдываніе постройкой и вообще содержаніемъ мостовъ; онъ поручаетъ постройку двухъ новыхъ мостовъ «конторѣ партикулярной верфи» на счетъ суммъ Адмиралтействъ-Коллегіи, причемъ смѣта попрежнему представлялась въ Сенатъ [2]). Чѣмъ въ этомъ случаѣ руководствовалось правительство, рѣшить болѣе чѣмъ трудно; во всякомъ случаѣ оно не мотивировалось какими-либо общими мотивами, а скорѣе случайными; такъ, черезъ два года послѣ того какъ два моста отданы въ вѣдѣніе конторы партикулярной верфи, постройка двухъ другихъ мостовъ производится уже не изъ суммъ Адмиралтействъ-Коллегіи, а на счетъ Штатсъ-Конторы, «изъ имѣющихся въ Камеръ-Конторѣ наличныхъ»; причемъ нѣкоторые необходимые при постройкѣ инструменты («копры съ желѣзною бабою») должны были дать Адмиралтействъ-Коллегія или Канцелярія строенія, а плашкоуты, якоря, канаты—

[1]) П. С. З. № 6148. Въ 1742 году этотъ указъ подтверждается, деньги на постройку и починку велѣно выдавать изъ Штатъ-Конторы. П. С. З. № 8621.

[2]) П. С. З. № 10798.

Адмиралтейство [1]). Такимъ образомъ въ постройкѣ этихъ мостовъ участвуютъ уже нѣсколько учрежденій своими вкладами, если можно такъ выразиться, причемъ завѣдываніе самой постройкой возлагается вѣроятно на туже контору партикулярной верфи. Въ концѣ 1760 года издается распоряженіе о томъ, чтобы всѣ мосты Петербурга снова состояли въ вѣдѣніи Главной Полиціймейстерской Канцеляріи [2]). Нѣсколько сходную судьбу претерпѣваетъ и очистка каналовъ, будучи производима точно также на общегосударственный счетъ и переходя изъ одного вѣдѣнія въ другое [3]).

Суммы, необходимыя на содержаніе наличнаго состава полиціи въ Москвѣ и Петербургѣ, составляютъ общегосударственное достояніе, а никакъ не городское. Сначала жалованье чинамъ полиціи выдавалось изъ полиціймейстерской канцеляріи, которая имѣла свои спеціальные доходы «съ истцовыхъ дѣлъ» съ пошлинъ, съ приводныхъ и съ постоялыхъ дворовъ четвертаго жеребья [4]). А нѣсколько лѣтъ спустя, эти чины получаютъ свое содержаніе уже изъ Коммерцъ-Коллегіи, т. е. все-таки изъ общегосударственныхъ а на городскихъ суммъ [5]).

Организованная такимъ образомъ городская полиція не могла

---

[1]) П. С. З. № 11044. При этомъ слѣдуетъ замѣтить, что въ это время существовала спеціальная Строительная Коммисія въ Петербургѣ, учрежденная въ 1737 году и завѣдывавшая тѣмъ „какому строенію быть“. П. С. З. № 7323. Коммиссія эта сносилась съ Полиціей. *Ibid.* №№ 7340 и 7348. Въ 1774 году учреждается особый департаментъ подъ вѣдомствомъ Главнокомандующаго „для сочиненія генеральнаго плана и проэкта улучшенія строеній въ Москвѣ“.

[2]) П. С. З. № 11167. Въ 1766 году мосты на Большой и Малой (?) рѣкахъ приказано отдать на откупъ подъ надзоромъ адмиралтействъ-коллегіи. П. С. З. № 12687. Этотъ частный указъ не отмѣняетъ общаго.

[3]) Въ 1727 году содержаніе рѣчекъ и каналовъ—изъ соляной суммы. Въ 1737 году очищеніе рѣчки Мьи и укрѣпленіе ея береговъ передается въ вѣдѣніе полиціймейстерской Канцеляріи; а въ 1769 году деньги, необходимыя на прорытіе каналовъ, собираются съ жителей: купцовъ, домовладѣльцевъ. П. С. З. №№ 6921; 13328; 5014.

[4]) П. С. З. № 6423.

[5]) П. С. З. № 10200. При этомъ хомутная пошлина, собиравшаяся, какъ мы видѣли при Петрѣ I на содержаніе полиціи, отмѣняется. Стало быть и она до сихъ поръ составляла доходную статью полиціймейстерской Канцеляріи.

удовлетворять даже скромнымъ требованіямъ того времени. Она оказывалась несостоятельною какъ по отношенію къ составу, такъ и по отношенію къ денежнымъ средствамъ; послѣднихъ, какъ мы видѣли, не могли доставить въ достаточномъ количествѣ ни горожане, ни само государство. Таже несостоятельность общества и государства была причиной и жалкаго состоянія личнаго состава городской полиціи. Эта несостоятельность, какъ мы видѣли, высказана была самимъ правительствомъ, когда оно отказалось въ 1737 году организовать составъ городской полиціи изъ «особыхъ офицеровъ и дворянъ», мотивируясь тѣмъ, что «то дорого для казны» [1]). Нѣтъ ничего послѣ этого страннаго въ оправданіяхъ полиціймейстерской петербургской канцеляріи отъ взводимаго на нее Сенатомъ обвиненія «въ весьма слабомъ и нерадѣтельномъ смотрѣніи»; она оправдывалась тѣмъ, что не имѣетъ возможности исполнять возложенныя на нее обязанности въ силу того простаго факта, что «въ полицейской командѣ офицеры многіе стары и неспособны», что количество солдатъ, состоящихъ въ ея распоряженіи слишкомъ ничтожно по обширности здѣшняго мѣста (Петербурга); что, наконецъ, распоряженія полиціи не имѣютъ никакой силы и значенія въ глазахъ гвардейскихъ полковъ и «прочихъ командъ», которые, случается, даже бьютъ полицейскихъ [2]). Составъ полиціи изъ выборныхъ изъ посадскихъ не могъ быть въ болѣе удовлетворительномъ состояніи. Магистраты и Ратуши не могли смотрѣть на возложенныя на нихъ правительствомъ полицейскія обязанности иными глазами, какъ смотрѣло на нихъ и само правительство. Эти обязанности были въ ихъ глазахъ ничѣмъ инымъ, какъ тяжелою повинностью, отъ которой они всякими способами старались отдѣлаться. Иначе смотрѣть на дѣло они и не могли: общество само не сознавало еще потребности, необходимости всѣхъ этихъ мѣръ, да если бы и сознавало, то исполненіе ихъ, благодаря его полной финансовой несостоятельности, все-таки оставалось бы тяже-

---

[1]) П. З. 3. № 7211.

[2]) *Соловьевъ*. Ист. Россіи т. XXI. 198. Даже и высшимъ чинамъ полиціи—полиціймейстерамъ—часто плохо приходилось отъ представителей мѣстной власти — губернатора: Казанскаго полиціймейстера Маматова избилъ и изругалъ во время пожара Губернаторъ Загряжскій. *Ibid.* XXII. 38. См. также 237: доставалось, за ея безсиліемъ, и отъ частныхъ людей.

лымъ гнетомъ. Вотъ причина того, что, какъ мы видѣли, Калужскій Магистратъ отказывается исполнять предписанія полицейской канцеляріи; здѣсь кроется и причина того, что городовые Магистраты «чинятъ остановку» въ мѣрахъ, предпринимаемыхъ воеводами противъ распространенія въ городахъ заразы [1]). Задачей Магистратовъ и Ратушъ было не «радѣтельное смотрѣніе» возложенныхъ на нихъ обязанностей этого рода, а наоборотъ, возможное облегченіе себя отъ нихъ. Такому взгляду на дѣло городскаго общества нисколько не противорѣчитъ тотъ фактъ, что, какъ мы видѣли, въ 1766 году муромское купечество вмѣстѣ съ казанскимъ и Елецкимъ Магистратами, просятъ Сенатъ отдать въ ихъ вѣдѣніе отнятую у нихъ, «въ отмѣнность указовъ», полицейскую должность. Эта просьба вовсе не мотивировалась желаніемъ просителей взять дѣло въ свои руки съ тѣмъ, чтобы лучше, исправнѣе вести его; такіе мотивы были бы возможны лишь въ томъ случаѣ, еслибъ общество сознавало насущную потребность въ городской полиціи, ея пользу и необходимость для развитія общественной жизни; они были бы возможны только при томъ условіи, еслибы Магистраты смотрѣли на свои полицейскія обязанности въ тоже время и какъ на право, дорогое для нихъ, а не какъ на «должность ими исправляемую». Въ данномъ случаѣ мотивы, жалобы и просьбы— совершенно иного рода: назначаемые провинціальными канцеляріями офицеры являлись для горожанъ двойнымъ гнетомъ: во-первыхъ, они были бы въ тягость обществу уже и въ томъ случаѣ, еслибъ только добросовѣстно исполняли свои обязанности; а во-вторыхъ, какъ само правительство сознавалось [2]) отъ этихъ офицеровъ «обывателямъ происходили обиды». Удержавъ за собою полицейскія обязанности, Магистраты и Ратуши не только спасались отъ лишнихъ «обидъ», но и значительно облегчали тяжесть полицейскихъ обязанностей... уклоняясь отъ ихъ исполненія. Такимъ образомъ, правительство, лавируя между выборнымъ, общественнымъ началомъ и чиновничьимъ попадало, какъ говорится, изъ огня въ полымя: дѣло не двигалось впередъ ни въ томъ, ни въ другомъ случаѣ.

[1]) П. С. З. № 13728. Въ виду такого отношенія къ дѣлу Магистратовъ Сенатъ приказалъ всѣмъ магистратамъ и ратушамъ помогать воеводамъ и „въ точномъ къ прекращенію сей болѣзни послушаніи быть".

[2]) П. С. З. № 7211.

Всѣ его безчисленные предписанія и указы оставались мертвой буквой: всѣ явленія, съ которыми оно хотѣло бороться своими полицейскими мѣрами не только не исчезали, но пожалуй даже прогрессировали въ своемъ развитіи.

Въ царствованіе Елизаветы Петровны Правительствующій Сенатъ нашелъ, что полиція «имѣетъ весьма слабое и нерадѣтельное смотрѣніе»; вслѣдствіе чего все, порученное ей «опущено». Сенатъ перечисляетъ это все: «караулы содержатся весьма слабые, и во многихъ мѣстахъ происходитъ воровство, драка; въ жильѣ стрѣляютъ изъ ружья и чистоты въ городѣ почти никакой нѣтъ, мосты починиваются очень слабо» [1]). И Сенатъ имѣлъ основаніе жаловаться: много времени спустя послѣ того какъ онъ приказалъ, въ отвѣтъ на оправданіе полиціймейстерской канцеляріи, улучшить составъ полиціи, дѣло находится все въ томъ же состояніи: не прекращаются ни пожары, ни разбои въ городахъ [2]); «язвительный смрадъ» попрежнему наполняетъ улицы даже такихъ городовъ, какъ Кіевъ; «полицейская должность почти нигдѣ не исполняется», и все по тому, что «запрещеніе и принужденіе» по причинѣ малой команды не исполняютъ; Магистраты не только не исполняютъ возложенныхъ на нихъ обязанностей, но и «учиненнымъ полиціямъ препятствуютъ». Полицейскія канцеляріи жалуются на Магистраты, а эти послѣдніе, въ свою очередь, жаловались на безчинства полиціи, на которыя указывали, когда они «преодолѣвали общенародную терпѣливость», даже воеводы [3]). Въ 1752 году Императрица стала собираться посѣтить Москву. Сенатъ озаботился объ очисткѣ и приведеніи бѣлокаменной въ порядокъ самъ. Было надъ чѣмъ поработать: генералъ-прокуроръ докладывалъ въ Сенатѣ, что своими глазами видѣлъ въ Китай-городѣ, близъ тріумфальныхъ воротъ, пустыя лавки въ иконномъ ряду, заваленныя навозомъ и грязью, который счищали съ улицъ; эти импровизированные склады нечистотъ распространяли зловоніе; въ Кремлѣ площадь, на которой находились Коллегіи, по словамъ того же генералъ-прокурора, покрыта непроходимой грязью, въ которой чуть

[1]) *Соловьевъ.* Ист. Россіи т. XXI. 198.

[2]) *Ibid.* XXII. 38—39; 268—70; XXIII. 136.

[3]) *Ibid.* XXII. 237—239. Отношенія полиціи и магистратовъ другъ къ другу. *Ibid.* XXIII. 134—135.

не утопала пресловутая колокольня Ивана Великаго; у самаго входа въ Успѣнскій и Благовѣщенскій соборы, передъ грановитою Палатой и краснымъ крыльцомъ лежали такія горы всякаго щебня, осколковъ колоколовъ и всякаго сора, что черезъ нихъ съ трудомъ можно было пробраться [1]). Сенатъ приказываетъ своей московской конторѣ распорядиться очисткой всего этого; причемъ оговаривается, что предписаніе должно быть исполнено «самымъ дѣломъ, а не черезъ переписку», угрожая въ противномъ случаѣ конторѣ отвѣтственностью [2]). Въ такомъ видѣ, послѣ многочисленныхъ указовъ, предписывавшихъ соблюденіе чистоты въ городахъ, находилась первопрестольная, самый Кремль котораго почти обращенъ былъ въ склады нечистотъ, отъ которыхъ пообчистить столицу могъ лишь пріѣздъ двора. Въ какомъ же состояніи находились остальные города Россіи? Большой городъ, древняя столица, «привлекавшая къ себѣ», по выраженію г. Соловьева, «массы людей по центральности своего положенія, выгоднаго въ промышленномъ и торговомъ отношеніи», мало чѣмъ отличалась во многихъ отношеніяхъ отъ большой деревни. На большихъ улицахъ, посрединѣ вырыты колодцы, вѣроятно съ патріархальными рычагами для доставанья воды изъ нихъ; дома кроются соломою [3]).

ОТДѢЛЪ ВТОРОЙ.

Города при Екатеринѣ II до 1785 года.

ГЛАВА I.

Состояніе городовъ въ началѣ царствованія Екатерины.

Екатерина II придавала большое значеніе «среднему роду людей», т. е. торгово-промышленному городскому населенію, «отъ

---

[1]) *Ibid.* XXIII. 203; 205—206.
[2]) *Ibid.* 203.
[3]) *Ibid.* 207.

котораго, по ея словамъ, государство много добра ожидаетъ»; городъ, какъ мѣстопребываніе этого «рода людей», долженъ былъ въ глазахъ императрицы играть очень важную роль въ государственномъ строѣ [1]). Но «много добра» отъ городовъ и ихъ торгово-промышленнаго населенія императрица ждала для государства лишь въ томъ случаѣ, если это населеніе «твердое на добронравіи и поощреніи ко трудолюбію основанное положеніе получитъ» [2]). А такого-то «твердаго положенія» города, какъ мы только что видѣли, при возшествіи ея на престолъ и не имѣли; они не имѣли его, какъ увидимъ, и при ней долгое время.

Въ началѣ царствованія Екатерины II города находились въ жалкомъ положеніи какъ относительно администраціи, такъ и по отношенію къ ихъ экономическому благосостоянію. Не смотря на всѣ стремленія правительства поставить какъ выборныя, такъ и правительственныя, въ тѣсномъ смыслѣ этого слова, должности городскія въ предѣлы закона, произволъ царилъ въ городахъ неограниченный. Графъ Салтыковъ, московскій генералъ-губернаторъ, доносилъ, что президентъ Орловскаго Магистрата, нѣкто Дубровинъ «купечеству дѣлалъ великія притѣсненія, грабежи и смертоубійства, также и казнѣ похищенія, за что главнымъ Магистратомъ былъ отрѣшенъ отъ присутствія, но не смотря на то, правилъ ту должность своевольно [3])». Въ періодъ такого «своевольнаго» отправленія должности ни передъ чѣмъ не задумывавшійся президентъ разграбилъ фабрики какого-то Кузнецова, избивъ и переувѣчивъ на нихъ рабочихъ; противъ такого страннаго «начальства города» пришлось «для пресѣченія непорядковъ и для возстановленія тишины въ городѣ, разставить частые пикеты», но лишь только полкъ, содержавшій пикеты, ушелъ изъ города, «мятежники снова стали ходить въ городѣ, какъ и прежде,

---

[1]) Не говоря уже о большихъ городахъ, императрица находитъ, что „малые города суть весьма нужны по уѣздамъ, дабы земледѣлецъ могъ сбыть плоды земли и рукъ его и себя снабдить тѣмъ, въ чемъ ему случатся нужды". Наказъ, 398. (Я буду цитировать Наказъ со всѣми къ нему дополненіями по имѣющемуся у меня въ рукахъ изданію 1776 года).

[2]) *Ibid.* 378.

[3]) *Соловьевъ*: Разск. изъ рус. ист. XVIII в. „Рус. Вѣст." 1861 г. № 10, стр. 314.

въ великомъ множествѣ съ заряженными ружьями и дубьемъ, бьютъ смертно и увѣчатъ тѣхъ, которые съ ними несогласны» [1]). Если такія гарантіи «добронравія и поощренія ко трудолюбію» представляли выборные и правительственные органы въ городахъ, чего можно было ждать отъ представителей воеводской и полицейской властей; тамъ, гдѣ эти власти были сильны, они, разумѣется, стѣснялись еще менѣе, чѣмъ какой-либо магистратскій президентъ. Въ наказѣ отъ города Саратова, представленномъ въ 1767 году въ коммисію о сочиненіи проэкта новаго уложенія депутатомъ города, горожане жалуются на произволъ своего полиціймейстера, который трудомъ и временемъ горожанъ распоряжался, какъ ему заблагоразсудится [2]). Если сами власти «грабили и увѣчили», какъ выражается Салтыковъ, жителей города, вооружая чуть не полки «ружьями и дубьемъ», то нечего удивляться, встрѣчаясь съ указомъ, подобнымъ тому, какой издаетъ императрица въ самый годъ возшествія своего на престолъ, на имя Корфа, «главнаго директора надъ полиціями». Императрица жалуется въ этомъ указѣ, что не только около Петербурга, но и «въ самой столицѣ... безпокойства проходящимъ и проѣзжающимъ, по улицамъ мертвыя тѣла находятся, а въ домахъ грабежи на подобіе разбоя» [3]). Личная безопасность даже въ такомъ городѣ, какъ Москва, сколько-нибудь гарантировалась лишь войсками, стоявшими въ городѣ; едва они покинули городъ, какъ грабежи и разбои дѣлаются обыденнымъ явленіемъ; въ одномъ изъ писемъ Екатерина пишетъ, что «по причинѣ ухода военныхъ командъ изъ Москвы увеличились разбои», и увеличились настолько, что императрица рѣшила обратиться къ самому московскому населенію за составленіемъ проэкта объ утвержденіи безопасности» [4]). Нечего будетъ и удивляться произволу мѣстныхъ городскихъ властей, если принять во вниманіе, что эти власти лишь назначались Сенатомъ въ извѣстный городъ, котораго оно не знало даже мѣстоположенія и вслѣдъ за этимъ какъ бы забывалось имъ [5]).

---

[1]) *Ibid.*

[2]) *Полѣновъ:* Истор. свѣд. о Екатерин. коммиссіи для соч. пр. нов. улож. ч. I. Сборникъ рус. ист. общ. т. IV. стр. 113.

[3]) П. С. З. № 11712.

[4]) Сборн. рус. ист. общ. X. 322—323.

[5]) Извѣстенъ фактъ, что Сенатъ, назначая воеводъ въ города, не зналъ

Въ такомъ печальномъ состояніи находился административный механизмъ городовъ въ царствованіе Екатерины; еще болѣе печально было ихъ экономическое состояніе. Огромное большинство городовъ по своему внѣшнему виду и благосостоянію ничѣмъ не отличались отъ деревень. Посѣтивъ городъ Островъ, новгородскій намѣстникъ, графъ Сиверсъ, былъ пораженъ его внѣшнимъ видомъ: соборъ походитъ на часовню, канцелярія и домъ воеводы представляютъ какія-то полуразвалившіяся хижины; Магистратъ — подъ соломенной крышей; всѣхъ домовъ въ городѣ сто пятьдесятъ; собственно гражданъ (регулярныхъ въ петровскомъ смыслѣ) сто двадцать; остальные разночинцы; нѣтъ ни рынка, ни лавокъ [1]); самый Новгородъ, главный городъ всего намѣстничества, Сиверсъ называетъ рѣшительно никуда негоднымъ городомъ, поднять который онъ не находилъ никакой возможности [2]). Не трудно себѣ представить степень благосостоянія жителей ста пятидесяти домовъ или скорѣе хижинъ, крытыхъ соломой,—жителей, не имѣвшихъ ни рынка, ни лавокъ. Чѣмъ же, въ самомъ дѣлѣ, такой городъ отличался отъ деревни? Въ такомъ состояніи находились города, лежащіе на противуположныхъ концахъ Россіи. На дальнемъ востокѣ города обладаютъ «весьма малымъ числомъ купечества, да и то не капитальнаго вовсе» [3]); здѣсь рѣчь идетъ объ Уфѣ и Тарынскѣ, недавно основанномъ; въ нѣкоторыхъ городахъ этого края и вовсе не оказывается купечества [4]). Вотъ какъ описываетъ сама Екатерина поволжскій городъ Симбирскъ: «городъ же самый скарядный, и домы всѣ — въ конфискаціи; не полезнѣе ли, про-

числа этихъ городовъ и не имѣлъ ихъ списковъ. *Соловьевъ*. Разск. изъ рус. ист. XVIII в. Рус. Вѣс. 1861 г. № 10. стр. 309.

[1]) *Иловайскій*: Новгородская губернія сто лѣтъ тому назадъ. Рус. Вѣст. 1863 г. № 12 стр. 496. Въ самой Москвѣ до 1773 года Магистратъ, кажется помѣщался въ деревянномъ домѣ. См. письмо Екатерины II къ кн. Волконскому; „XVIII вѣкъ“ кн. I. стр. 90 (изд. 1).

[2]) *Иловайскій* 484.

[3]) Рѣчь депутата уфимскаго казачьяго войска, Бурцова, въ Коммиссіи 1767 года. *Полѣновъ*, Ист. св. о екат. Ком. ч. II. Сбор. рус. ист. общ. т. VIII, 125—127.

[4]) П. С. З. № 15575: такъ, въ городѣ Оханскѣ пермскаго намѣстничества питейные откупа пришлось сдать крестьянамъ, живущимъ въ городѣ, за неимѣніемъ въ немъ купечества.

должаетъ Императрица, повернуть людямъ ихъ домы, нежели сіи лучинки имѣть въ странной собственности» (правительства) [1]). Изъ чего же состояли домы тѣхъ городовъ, въ которыхъ число ихъ не превышало пятидесяти, а такіе города были, какъ на это указываетъ «обрядъ выбора жителямъ городскимъ» депутатовъ въ Коммиссію 1767 года [2]). Не щеголяли благосостояніемъ даже такіе города, какъ Архангельскъ, напр., ведшій въ качествѣ «порта морскаго» торговлю съ чужими краями; городъ, который Екатерина ставитъ на одну доску съ Петербургомъ и Ригой [3]), не имѣетъ собственныхъ средствъ на удовлетвореніе своихъ несложныхъ нуждъ, и получаетъ эти средства, въ качествѣ пожалованія, изъ общегосударственныхъ доходовъ [4]). Города благодатнаго юга не опередили относительно благосостоянія городовъ остальныхъ частей обширнаго государства. Въ наказѣ выборному отъ малороссійской Коллегіи въ Коммиссію 1767 года мы встрѣчаемся съ горькой жалобой на плачевное состояніе большинства городовъ Малороссіи; сильные налоги и повинности всякаго рода заставляли здѣсь разбѣгаться жителей или въ казаки или даже во владѣльческія деревни, обращаясь въ крѣпостныхъ; «а гражданское все бремя лежало на оставшихся, сколь въ числѣ малыхъ, столь и бѣдныхъ людяхъ». ... «города стали пусты.» [5])

Уже этихъ, очень немногихъ, свѣдѣній, которыя мы имѣемъ о городахъ XVIII столѣтія, совершенно достаточно для того, чтобы составить себѣ болѣе или менѣе ясное представленіе о плачевномъ, чтобъ не сказать больше, состояніи ихъ того времени; изъ всей массы ихъ едва ли можно набрать какой нибудь десятокъ такихъ, которыхъ можно бы было назвать городомъ по ихъ сущности, т. е.

---

[1]) Письмо Екатерины II къ графу Н. Панину. Сбор. рус. ист. общ. X, 210.

[2]) Буква Г. ст. 3: „въ тѣхъ городахъ, гдѣ число домовъ, менѣе пятидесяти отдается на волю: присылать или неприсылать депутата. Дѣйствительно, напр., въ городѣ Епифани въ 1788 году насчитывается всего 43 двора. П. С. З. № 16588.

[3]) Наказъ. ст. 399.

[4]) См. „донесеніе Державина, Храповицкаго и Новосильцева о бюджетѣ въ 1794 года“.—Сбор. рус. ист. общ. I. 326.

[5]) „Чт. моск. общ. ист. и древ. рос. 1858 кн. III“: „наставленіе выборному отъ малороссійской Коллегіи“.

по составу населенія, его характеру и занятіямъ; остальные города, въ нѣсколько десятковъ домовъ, были городами лишь потому, что ихъ такъ угодно было называть правительству, въ глазахъ котораго городомъ, въ смыслѣ общаго понятія, не былъ опредѣленный пунктъ, какъ средоточіе торгово-промышленной жизни, торгово-промышленнаго населенія, а напротивъ—пунктъ административной жизни, центръ извѣстнаго административнаго округа, мѣстопребываніе судебнаго и административнаго персонала этого округа. Города не создаются самой общественной жизнью, самимъ общественнымъ населеніемъ, а строятся правительствомъ, которое выбираетъ для новаго города опредѣленное мѣсто, руководствуясь по-преимуществу административными соображеніями; строитъ на избранномъ мѣстѣ зданія необходимыхъ учрежденій и ждетъ населенія, «несомнѣнно уповая, что граждане похваляясь радѣніемъ, доброю вѣрою въ торговлѣ, промыслахъ и ремеслахъ, будутъ способствовать возвышенію мѣстъ, ими населенныхъ въ цвѣтущемъ состояніи и тѣмъ вящше заслужатъ его къ себѣ милость» [1]). Нѣтъ ничего мудренаго если граждане, несмотря на обѣщанную императорскую милость, плохо стекались въ такимъ образомъ устроиваемые города и содѣйствовали ихъ «цвѣтущему состоянію»: эти граждане бѣжали, какъ мы только-что видѣли и изъ существовавшихъ уже городовъ; ихъ недоставало во многихъ старыхъ городахъ для образованія необходимаго состава городской администраціи [2]). Но администраторы XVIII вѣка передъ такими фактами не останавливались: подъ ихъ всемогущей десницей города росли, какъ грибы: казалось имъ, что извѣстный пунктъ удобенъ для города, и они его строили въ этомъ мѣстѣ; достаточно было императрицѣ постановить резолюцію: «повелѣваемъ на семъ избранномъ Вами мѣстѣ градъ воздвигнуть», и администраторъ, облюбовавшій мѣсто, приступалъ къ воздвиженію «града», назначался къ постройкѣ какой-нибудь «генералъ-майоръ

[1]) Грамота на пр. и выгоды городамъ рос. имперіи. П. С. З. № 16188, введеніе.

[2]) Такіе города правительство обыкновенно находилось вынужденнымъ приписывать къ магистратамъ другихъ городовъ. П. С. З. №№ 17093, 17139, 17480, 17504. Многіе города еще въ 1764 году по этой же причинѣ были обращены въ заштатные. П. С. З. № 12259.

и кавалеръ», который снабжался «для подробныхъ разсужденій свѣдующимъ въ таковыхъ заведеніяхъ человѣкомъ»; выработывался точный планъ будущаго города [1]), опредѣлялось количество соборовъ и церквей, «мѣсто, гдѣ быть заведеніямъ къ лучшему основанію и распространенію фабрикъ, ремеслъ и рукодѣлій и къ выгодѣ и ободренію торговли.» Строго распредѣляется по частямъ будущаго города, его будущее населеніе, при чемъ, сообразно различнымъ слоямъ этого населенія, измѣняется самая ширина улицъ; проэктируются фонтаны «съ водопадами,» каналы, плотины, гоститали, ботаническіе сады [2]). Придумывалось названіе для будущаго очага цивилизаціи; часто подъ вліяніемъ этого названія будущаго города фантазія проэктирующаго его заносилась въ область... невозможнаго. Рѣшилъ знаменитый Потемкинъ построить городъ, носящій имя императрицы нужно, чтобъ городъ былъ достоенъ носить свое громкое имя: «я предпринялъ, пишетъ блестящій царедворецъ, проэктъ составить достойный высокому сего града названію» [3]). Проэктъ создается въ пылкой головѣ князя, дѣйствительно, достойнымъ славнаго имени; чего въ немъ нѣтъ: и «храмъ великолѣпный» и «судилище на подобіе древнихъ базиликъ», и лавки «полукружіемъ, «на подобіе пропилеи, съ биржею и театромъ посерединѣ, фабрика суконная и шелковая, зданіе для губернатора — «во вкусѣ греческихъ и римскихъ зданій», «университетъ купно съ академіею музыкальною» [4]). И все это подъ волшебнымъ жезломъ могучаго властелина должно было вырости чуть не мгновенно; дѣло ставало лишь за тѣми, для кого строились всѣ эти чудеса архитектуры; сильное воображеніе строителя просто рѣшало и этотъ вопросъ: изъ окрестныхъ губерній «обитатели потекутъ во множествѣ съ избытками

---

[1]) Въ 1777 году при вшаденіи Суды въ Шексну повелѣно учредить „для пользы водяной коммуникаціи“ городъ Череповецъ, приписать къ нему уѣздъ, „учредить въ немъ судебныя мѣста, „а между тѣмъ представить Намъ планъ, какъ одному городу быть надлежитъ“. П. С. З. № 14676.

[2]) Проэктъ города Вознесенска. П. С. З. № 17392. Даже число будущихъ жителей города опредѣляется... двадцатью тысячами.

[3]) Письмо Потемкина къ Ек. II: „Рус. Арх.“ 1865 г. стр. 394.

[4]) *Ibid.* стр. 395.

своими къ новоустроенному городу... многіе, увидѣвъ знаменитость будущаго города (а знаменитымъ онъ непремѣнно долженъ былъ быть), безъ сомнѣнія возжелаютъ учиниться гражданами его. Вскорѣ берега Буга (рѣчь идетъ о г. Вознесенскѣ) узрятъ на себѣ многочисленныя селенія; вся сія страна оживлена будетъ и воспріемлетъ другой видъ» [1]). Вся эта метаморфоза цѣлой «страны» явится какъ бы яснымъ результатомъ тѣхъ «выгодъ,» которыя будутъ даны будущему населенію будущаго города; все это совершится, стоитъ только обѣщать этому населенію десятилѣтнюю свободу отъ постоя и казенныхъ податей всѣхъ построившихъ заводы и объявившихъ не менѣе тысячи рублей капитала; допустить даже старообрядцамъ строить церкви и монастыри, поселить въ «тучныхъ» окрестностяхъ казенныхъ крестьянъ, знающихъ ремесла [2]). Не могутъ же не прельстить, въ самомъ дѣлѣ, всѣ эти льготы и выгоды заводчиковъ, фабрикантовъ, богачей старообрядцевъ. Если эти льготы не дѣйствовали, населеніе стекалось плохо — прибѣгали къ искусственному переселенію его изъ центральныхъ губерній [3]). Проэктъ осуществлялся, но въ дѣйствительности его классическій колоритъ исчезалъ: пропилеи и базилики замѣнялись казарменными постройками; фонтаны и водопады умирали въ области разыгравшейся фантазіи; университеты, академіи музыкальныя, ботаническіе сады красовались своимъ отсутствіемъ даже въ столицахъ [4]). Населенія новыхъ городовъ не доставало даже для образованія въ достаточномъ количествѣ того состава выборной городской администраціи, которая необходима была для Ратуши или Ма-

---

[1]) П. С. З. № 17892.

[2]) *Ibid.*

[3]) Во вновь основанномъ Вознесенскѣ именно не приключилось такого стеченія: „рѣшено было“ выписать по 100 человѣкъ огородниковъ и др. промышленниковъ изъ ярославской и другихъ губерній. *Ibid.*

[4]) Въ дѣйствительности строителямъ приходилось сильно обрѣзывать свои планы и относительно перестройки старыхъ городовъ: такъ, Сиверсъ пріѣхалъ въ г. Каргополь послѣ пожара, предлагаетъ жителямъ строиться вновь „на каменныхъ подвалахъ со сводами“; жители единогласно заявили о невозможности исполненія этого требованія. Графу пришлось отказаться отъ проэкта. *Иловайскій.* Новг. губ. сто л. назадъ. Р. В. 1863. № 12, стр. 486;

гистрата [1]); часто такъ неудачно «возродившіеся города» правительству приходилось или вовсе уничтожать или переводить на новое мѣсто; но оно не унывало: на мѣсто одного упраздненаго возрождалось нѣсколько новыхъ, обѣщавшихъ «оживить страну.» Планы городовъ и ихъ гербы не мало занимали правительство, такъ сильно склонное къ великолѣпію [2]). Образовано было спеціальное учрежденіе для завѣдыванія этою новою отраслью правительственной дѣятельности — Коммиссія о построеніи городовъ [3]) съ очень значительнымъ составомъ, который къ концу царствованія Екатерины II оказался недостаточнымъ, и былъ увеличенъ въ 1789 году однимъ членомъ въ виду того, «что многіе города въ губерніяхъ не снабдѣны еще планами» [4]) Дѣятельность кипѣла. Императрица, жаждавшая между прочимъ создать себѣ въ потомствѣ «и память градоздательницы», дать градозданіемъ безсмертіе имени своему, гордо говорила, что она «тщится подражать установленіямъ предковъ своихъ, всероссійскихъ самодержцевъ, отъ самыхъ древнихъ лѣтъ съ расширеніемъ предѣловъ владычества ихъ и съ умноженіемъ народнымъ, умножавшихъ и число городовъ» [5]). Если она и не создала себѣ имени «градозданіемъ», если построенные ею города и не содѣйствовали «къ размноженію народа и возращенію его богатства», какъ думала императрица, то все-таки она могла гордиться своей дѣятельностью на этомъ поприщѣ: въ ея глазахъ достаточно было того факта, что «въ

---

[1]) Напр., городъ Екатеринодаръ былъ такъ удачно построенъ, что жители не могли организовать изъ себя ратуши и просили о переселеніи. Городъ, какъ скоро „возродился“, такъ же скоро, если еще не скорѣе, и изчезъ. П. С. З. № 16899. Такая же участь постигла и г. Александріи въ Екатеринославской губерніи. П. С. З. № 17361.

[2]) Нѣтъ ни одного почти тома Полнаго Собранія Законовъ за время Екатерины II, въ которомъ не находилось бы по нѣсколько указовъ, касающихся плановъ и гербовъ города; особенно изобилуютъ ими томи XX и XXI.

[3]) Она основана въ 1737 году.

[4]) П. С. З. № 16807. Въ 1774 году, въ Москвѣ былъ учрежденъ особый Департаментъ подъ вѣдомствомъ Главнокомандующаго „для сочиненія генеральнаго плана и проэкта улучшенія строеній въ Москвѣ“. П. С. З № 14136.

[5]) Городовое Пол. П. С. З. № 16188; введ.

теченіе двадцати-трехлѣтняго царствованія своего она воздвигла повсюду, гдѣ того требовали мѣстныя выгоды или стеченіе окрестныхъ жителей, города числомъ 216» [1]). Количество ужасающее: будь всѣ эти города дѣйствительно городами, Россія XVIII в. была бы неузнаваема въ сравненіи съ Россіей XVII в.: къ несчастью дѣло ограничилось только количествомъ, качествомъ эти города вовсе не представляли того, что думала видѣть въ нихъ градоздательница, которая, какъ и всѣ ея «орлы», была убѣждена, что для «размноженія народа и возращенія его богатства достаточно такого «возрожденія» городовъ и «твердаго на добронравіи и поощреніи къ трудолюбію основаннаго положенія» [2]). Полагая не мало труда и заботъ на самое «возрожденіе», созданіе городовъ новыхъ, переустройство уже существовавшихъ, Екатерина не меньше заботилась и объ административной организаціи этихъ возрожденныхъ и по плану переустроенныхъ городовъ, выработывая для нихъ «твердыя положенія», имѣющія сдѣлать изъ «средняго рода людей» источникъ всякихъ благъ для обширнаго государства.

ГЛАВА II.

Устройство города до Учрежденія о губерніяхъ.

Все время царствованія императрицы Екатерины II до 1785 года, года изданія «грамоты на права и выгоды городамъ Россійской Имперіи», можно назвать, по отношенію къ организаціи городскаго управленія переходнымъ временемъ отъ стараго порядка вещей къ новому,—отъ стараго понятія города къ новому. Въ этотъ періодъ

[1]) *Ibid.*

[2]) Профессоръ *Иловайскій* справедливо замѣчаетъ о гр. Сиверсѣ, что это былъ „государственный человѣкъ, которому нѣтъ дѣла до историческихъ условій, до русскаго прошедшаго; и человѣкъ, который вѣрилъ въ возможность создавать народное благосостояніе перестановкою административныхъ пунктовъ, прямолинейными дорогами и симметрическимъ распредѣленіемъ областей“. Рус. Вѣс. 1863 г. № 12 стр. 481. Но кто же изъ администраторовъ XVIII в. не вѣрилъ этому? Развѣ не такъ смотрѣла на дѣло сама Екатерина, убѣжденная, что ея 216 городовъ, устроенные „по плану“ и снабженные гербами, умножили населеніе и увеличили его богатство?

царствованія выробатывается понятіе о раздѣленіи властей: городскія учрежденія распадаются на судебныя и административныя въ тѣсномъ смыслѣ этого слова. Это время было вмѣстѣ и временемъ отживанія стараго городоваго строя, но отживанія медленнаго, постепеннаго; вмѣстѣ съ указами и опредѣленіями законодателя въ новомъ духѣ мы встрѣчаемся еще со многими мѣрами, идущими въ разрѣзъ съ этимъ духомъ, мѣрами, покоящимися на старыхъ вѣковыхъ началахъ.

До самаго 1775 года, когда издано было «Учрежденіе о губерніяхъ», Магистратъ и Ратуша города играютъ въ немъ ту же роль, какую играли они при Елизаветѣ Петровнѣ; т. е., они остаются и судебными и вмѣстѣ административно-финансовыми учрежденіями. Отношенія Магистратовъ къ воеводамъ и губернаторамъ, склонявшіяся, какъ мы видѣли, при Елизаветѣ на сторону подчиненія первыхъ послѣднимъ, окончательно слагаются въ началѣ царствованія Екатерины II въ этомъ смыслѣ. Инструкція губернаторамъ, изданная въ 1764 году, предписываетъ, что «всѣ земскія правительства» находящіяся въ губерніи, кромѣ Москвы и Петербурга, которыя губернаторскимъ канцеляріямъ не подчинены, а между ними и Магистраты, отнынѣ должны состоять подъ вѣдѣніемъ губернатора, какъ истиннаго «опекуна врученной ему губерніи» [1]). Императрицей сознана несостоятельность городовыхъ Магистратовъ и Ратушъ въ томъ видѣ, въ какомъ они существовали въ это время: установляя такую зависимость ихъ отъ власти губернатора, императрица имѣла въ виду дать послѣднему возможность, «получая отъ первыхъ рапорты и подробныя о должностяхъ и порядкахъ ихъ извѣстія, точныя обо всемъ свѣдѣнія имѣть и утѣсненныхъ людей, не могущихъ, за отдаленностью, идти съ жалобами своими къ высшимъ тѣхъ мѣстъ правительствамъ, защищать и оборонять» [2]). Вслѣдъ за тѣмъ императрица на губернаторовъ же возлагаетъ и заботы «о пользахъ торговли и промысловъ»; причемъ и о всемъ, что они найдутъ необходимымъ въ виду этихъ пользъ, губернаторы должны доносить въ

[1]) П. С. З. № 12137, ст. XI. Это постановленіе повторяется и въ спеціальной инструкціи петербургскому и московскому губернаторамъ. П. С. З. № 12306.

[2]) П. С. З. № 12137, ст. XI.

Сенатъ и «Намъ самимъ», продолжаетъ императрица; подобнымъ же путемъ, возлагается на губернатора, «исправлять и отвращать вкравшіеся непорядки или самое упущеніе или недостатки въ узаконеніяхъ» [1]). Въ обѣихъ инструкціяхъ рѣчь идетъ вообще о подчиненіи Магистратовъ и Ратушъ губернаторамъ, безъ различія ихъ двоякаго—судебнаго и административнаго—значенія; въ обоихъ этихъ отношеніяхъ они дѣйствительно и подчиняются губернаторамъ; они подчиняются ему какъ «опекуну губерніи», власть котораго ео ipso распространяется на всѣ стороны администраціи этой губерніи; наконецъ, такой смыслъ подчиненію приходится дать во-первыхъ на основаніи смысла XII статьи инструкціи, возлагающей на губернатора «заботы о пользахъ торговли и промышленности» и объ искорененіи «вкрадшихся непорядковъ»; во вторыхъ, мы имѣемъ спеціальный указъ, который подчиняетъ губернатору Магистраты и Ратуши и въ полицейскомъ отношеніи въ тѣхъ городахъ, гдѣ полиція на нихъ возложена [2]). Что касается Магистратовъ, какъ сословно-судебныхъ установленій, то и въ этомъ отношеніи они, очевидно, подчиняются «опекуну всей губерніи»; иначе трудно было бы понимать выраженіе инструкціи 1764 года, что губернаторы должны «защищать и оборонять утѣсненныхъ», не могущихъ жаловаться высшимъ начальствамъ ихъ. Но будучи подчинены губернаторамъ, Магистраты и Ратуши до 1772 года оставались «отнюдь городовымъ воеводамъ не подчиненными» [3]); съ этого же года имъ предписывается «въ точномъ послушаніи быть» и воеводамъ, по крайней мѣрѣ по отношенію къ прекращенію чумы [4]).

Въ губернаторской инструкціи 1764 года, какъ видно изъ только-что приведенныхъ изъ нея мѣстъ, уже ясно высказывается, десять лѣтъ спустя осуществившаяся, мысль, императрицы разбить «высшія начальства», сосредоточенныя исключительно въ столицѣ, по провинціямъ, образовавъ изъ каждой губерніи самостоятельное

---

[1]) *Ibid.* ст. XII.

[2]) П. С. З. № 12764. Въ 1766 году, по просьбѣ муромскаго купечества и казанскаго съ елецкимъ Магистратовъ, Сенатъ возлагаетъ полицію въ этихъ городахъ на ихъ Магистраты „подъ надзоромъ губернаторовъ".

[3]) П. С. З. № 13728.

[4]) *Ibid.*

административное цѣлое, «вышнее правительство» котораго находится на мѣстѣ. Въ 1775 году эта мысль вполнѣ осуществляется и относительно магистратскаго управленія; теперь въ губернаторской инструкціи ей заложено только основаніе: Главный Магистратъ de jure не уничтожается, но de facto онъ становится излишнимъ: опекунъ губерніи, усматривая «пользы для торговли и промысловъ», представляетъ о томъ Сенату и самой императрицѣ, обходя «вышнее начальство» торгово-промышленнаго населенія — Главный Магистратъ [1]). Очевидно, что во второй годъ царствованія Екатерины въ ея головѣ уже выробатывалась мысль о преобразованіи магистратскаго механизма въ корнѣ: она задумывала реорганизовать Магистраты не только въ смыслѣ децентрализаціи ихъ, но и предполагала измѣнить характеръ ихъ власти; въ этомъ именно смыслѣ она, въ томъ же 1764 году, требуетъ отъ губернаторовъ «мнѣнія съ какою властью должны существовать далѣе Магистраты и Ратуши» [2]). Всѣ поданныя мнѣнія вмѣстѣ съ остальными свѣдѣніями должны были направляться въ Сенатъ, который долженъ былъ составить для городовъ «единственное положеніе» [3]). Но, до составленія этого «единственнаго» положенія для городовъ, императрица однако, не предоставляла ихъ, исключительно самимъ себѣ. Она хочетъ установить болѣе правильныя отношенія между отдѣльными городами и въ виду этого посылаются къ губернаторамъ особые курьеры для того, чтобы эти опекуны всей губерніи «разсмотрѣли о штатныхъ городахъ» [4]). Имъ предписывается при этомъ росписать города по ихъ значенію и количеству населенія: города не важные, съ малочисленнымъ населеніемъ, рекомендуется оставить за штатомъ, приписать ихъ къ какому либо сосѣднему

---

[1]) Десять лѣтъ спустя президентъ Коммерцъ-Коллегіи, гр. Воронцовъ, нашелъ что Коллегія „познать существа городовъ россійскихъ не можетъ", такъ какъ не имѣетъ никакихъ статистическихъ свѣдѣній ни о торгово-промышленномъ населеніи, и промышленности, какъ мануфактурной, такъ и ремесленной и проситъ присылать эти свѣдѣнія въ Коллегію губернаторовъ и воеводъ а также и Главный Магистратъ. Сенатъ обратилъ собираніе этихъ свѣдѣній въ обязанность названныхъ властей П. С. З. № 14261.

[2]) П. С. З. № 12259. п. 5.

[3]) *Ibid.*

[4]) *Ibid.*

городу; тѣ же изъ «приписанныхъ», которые окажутся на самомъ дѣлѣ городами значительными, обратить въ штатные [1]). При этомъ въ городахъ заштатныхъ, оставшихся, «чрезъ соединеніе» безъ уѣздовъ, губернаторамъ предоставляется, по собственному усмотрѣнію, или оставить Магистраты и Ратуши, или же учредить особые «комисарствы», чтобы эти города «съ теченіемъ времени не приходили въ упадокъ» [2]). Сообразно всему этому въ томъ же году составленъ былъ новый списокъ городовъ и пригородовъ такъ называемыхъ штатныхъ и оставшихся за штатомъ и приписанныхъ къ другимъ городамъ [3]).

Но вся эта административная перетасовка мало, разумѣется, принесла городамъ пользы, если только принесла сколько нибудь. Не помогалъ и опекунъ губерніи: «опекаемые имъ въ числѣ другихъ земскихъ начальствъ», Магистраты вели себя изъ рукъ вонъ плохо; взяточничество достигло невѣроятныхъ размѣровъ, несмотря на «распубликованіе» указовъ объ учиненіи наказанія за взятки и лихоимство [4]). Соляная продажа во всѣ времена представлявшая и представляющая сильный соблазнъ приставленнымъ къ ней, и теперь вызывала со стороны сборщиковъ, а вмѣстѣ съ ними Магистратовъ и Ратушъ, «злоупотребленія чрезъ мѣру» [5]); и теперь магистратскіе и ратушскіе члены, имѣвшіе счастіе завѣдывать солью, по пластическому выраженію Посошкова, «будто черви точатъ тое жъ соль и пищу себѣ пріобрѣтаютъ отъ тое жъ соли» [6]). Соляныя злоупотребленія «чрезъ мѣру» вызвали спеціальный указъ, касающійся лишь нѣкоторыхъ Магистратовъ и Ратушъ. Этимъ указомъ. Магистраты и Ратуши, «единственно по дѣлу о продажѣ соли», Се-

---

[1]) При этомъ рекомендуется чтобъ городъ съ уѣздомъ необразовалъ количества жителей болѣе 30000 человѣкъ *Ibid.* п. I.

[2]) *Ibid.* п. 3.

[3]) *Ibid.* п. 8. Всѣхъ штатныхъ городовъ въ европейской Россіи опредѣлено 165 собственно городовъ и 13 пригородовъ.

[4]) П. С. З. № 12781; оказывается, что и сами „опекуны“ не отставали во взяточничествѣ отъ опекаемыхъ: въ этомъ же указѣ идетъ рѣчь о губернаторѣ тайномъ совѣтникѣ князѣ Григоріи Шаховскомъ.

[5]) П. С. З. № 13872 Еще 15 дек. 1763 года, ради пресѣченія взяточничества опредѣлено было установить жалованье и въ городскихъ канцеляріяхъ.

[6]) „Оскуд. и богат.“ 221—222.

натъ подчиняетъ мѣстнымъ губернскимъ канцеляріямъ, которыя съ этого времени уже отвѣчаютъ за всякія злоупотребленія при соляной продажѣ [1]).—Понятно, что подобнаго рода мѣры ничего не достигали: это значило клинъ клиномъ выколачивать; «черви» городскихъ и губернскихъ канцелярій могли «точить тое жъ соль» не хуже ратушскихъ и магистратскихъ.

Императрица замѣтила и другое, пожалуй еще горшее, чѣмъ «злоупотребленіе чрезъ мѣру», зло, широко проявлявшееся въ средѣ ратушскихъ и магистратскихъ членовъ, зло, которое она называетъ «нерадивостью» и которое, по ея словамъ, доходитъ до того, «что за стыдъ не почитаютъ, если за неисполненіе должности отъ судейства отрѣшены бываютъ» [2]). Изъ этихъ словъ императрицы можно заключить, что «нерадивость» магистратскихъ и ратушскихъ членовъ была дѣйствительно велика, и что она вѣроятно часто бывала систематически умышленна; членъ добивался, чтобъ его освободили отъ тяжелой обязанности, часто разорявшей его частное хозяйство. Мѣры были необходимы, но какія? Жалоба высказывается императрицей въ 1773 году, шесть лѣтъ спустя послѣ того, какъ она имѣла возможность выслушать отъ депутатовъ Комиссіи 1767 года кое-что о нуждахъ и потребностяхъ городскаго торгово-промышленнаго населенія; послѣ того, какъ эти депутаты въ одинъ голосъ высказались, что русскимъ купцамъ нѣтъ «большаго помѣшательства» въ веденіи торговли, какъ служба при казенныхъ сборахъ [3]). Какія же мѣры она придумываетъ для искорененія зла, выслушавъ подобнаго рода заявленія? Все тѣже, практиковавшіяся уже цѣлыя вѣка: она ставитъ выборы въ члены Магистратовъ подъ строгій надзоръ губернаторской и воеводской власти [4]), отказываясь совершенно отъ начала, выставленнаго

---

[1]) П. С. З. № 13872.

[2]) П. С. З. № 14079.

[3]) *Полѣновъ:* Ист. свѣд. о Екатерининской Комиссіи II. Сб. рус. Ист. Общ. т. VIII. 145; 164; 168; 316.

[4]) П. С. З. 14079: въ городахъ и пригородахъ члены магистратовъ и ратушъ выбирались въ присутствіи губернаторовъ и воеводъ и прежнихъ магистратскихъ и ратушскихъ членовъ"; въ Москвѣ же они выбирались всѣми купцами и фабрикантами въ присутствіи членовъ главнаго Магистрата.

въ этомъ отношеніи Елизаветой Петровной, начала невмѣшательства губернаторовъ и воеводъ въ магистратскіе выборы и, такимъ образомъ, вполнѣ, во всѣхъ отношеніяхъ, подчинив Магистраты и Ратуши «опекуну всей губерніи». При этомъ указъ прибавляетъ, что въ награду за «радѣніе» и честность во все время магистратской должности ратсгеры будутъ представляемы Императрицѣ «къ награжденію» [1]). Характеръ же службы какъ магистратской, такъ и при казенныхъ сборахъ, остается попрежнему государственно-тягловымъ.

Въ маѣ 1768 года изданъ былъ указъ, которымъ приказывалось городамъ «снова избрать городскаго голову и снова на двухлѣтнее полномочіе» [2]); ровно черезъ два года указъ этотъ снова повторенъ [3]); а въ 1771 году, въ сентябрѣ мѣсяцѣ, выборы городскаго головы приказано въ городахъ производить впредь «не ожидая особаго о томъ Высочайшаго указа, выборы новаго городскаго головы черезъ каждые два года или же, если городскіе обыватели пожелаютъ этого, оставить того же голову, возобновивъ лишь его полномочіе [4]). Что это за новая городская должность; когда и для чего она установлена? Изъ содержанія только-что приведенныхъ мною указовъ видно, что должность эта существуетъ во всѣхъ городахъ Россіи. Она вводится впервые указомъ, даннымъ на имя Правительствующаго Сената 14 декабря 1766 года «о обнародованіи манифеста, касающагося до учрежденія коммиссіи для сочиненія проекта новаго уложенія по присылкѣ въ Москву къ сочиненію онаго проекта депутатовъ». Манифестомъ созывались на будущій 1767 годъ

---

[1]) *Ibid.* Депутатъ Коммиссіи 1767 года отъ города Тары предлагалъ какъ средство укорененія „радѣнія“ и честности въ средѣ магистратскихъ чиновъ—возстановить мѣру Петра Великаго возводить честно служившаго въ судьяхъ магистрата въ шляхетство, т. е. въ дворянство. *Полѣновъ*, Ист. Св. о Екатер. Ком. Сб. Р. Ист. Общ. VIII. 171.

[2]) П. С. З. № 13119.

[3]) *Ibid.* № 13600.

[4]) П. С. З. № 13661. Очень вѣроятно, что указъ этотъ состоялся подъ вліяніемъ просьбы, вошедшей въ нѣкоторые наказы городскихъ депутатовъ Коммиссіи 1767 года „о выборѣ членовъ на всегдашнее время всѣми гражданами вообще“. *Соловьевъ:* Разс. изъ Рус. Ист. XVIII в. Рус. Вѣсти. 1861 г. № 10 стр. 333—335 п. 1—2.

депутаты для образованія знаменитой коммиссіи. Депутаты созывались отъ всѣхъ присутственныхъ мѣстъ, кромѣ воеводскихъ и губернскихъ канцелярій, изъ всѣхъ уѣздовъ и городовъ: къ манифесту приложены «обряды» выборовъ этихъ депутатовъ, между прочимъ, и «обрядъ выбора жителямъ городскимъ». Изданіе этого обряда составляетъ въ законодательствѣ XVIII ст., касающемся городовъ, такъ сказать, поворотный пунктъ. До сихъ поръ, всѣ такъ называемыя городскія учрежденія—Земскія Избы, Ратуши, Городовые Магистраты—были, по своей сущности, какъ мы видѣли, учрежденіями сословными. Это были учрежденія, которыя вѣдали торгово-промышленное населеніе, живущее въ городахъ; они вѣдали лишь регулярныхъ гражданъ, извѣстные слои городскаго населенія, а никакъ не все городское населеніе; ни одна изъ выборныхъ городскихъ должностей не представляла собою города, какъ совокупности всего городскаго населенія, какъ одного цѣлаго; городской обыватель и гражданинъ до сихъ поръ были совершенно различными понятіями. Въ «обрядѣ о выборахъ городскихъ» эти понятія сливаются: всякій гражданинъ есть городской обыватель и наоборотъ, всякій городской обыватель есть гражданинъ. Законодательница вводитъ въ составъ коммиссіи не депутата отъ торгово промышленнаго сословія, а отъ города, отъ жителей его [1]); причемъ подъ жителями разумѣется вся совокупность городскаго населенія, независимо отъ принадлежности къ тому или иному сословію. По отношенію къ праву представительства эти жители дѣлятся на двѣ категоріи: на полноправныхъ и неполноправныхъ, выражаясь нынѣшнимъ юридическимъ языкомъ; первая категорія пользуется какъ активнымъ, такъ и пассивнымъ правомъ избранія; вторая не пользуется ни тѣмъ ни другимъ. Основаніемъ принадлежности къ категоріи полноправныхъ гражданъ служитъ, по опредѣленію обряда, опредѣленный цензъ и именно владѣніе недвижимой собственностью, домомъ; причемъ занятіе торговлей или вообще какимъ либо промысломъ не составляетъ необходимаго условія; полноправнымъ гражданиномъ

[1]) „Положеніе откуда депутатовъ прислать“: „отъ жителей каждаго города по одному депутату“ п. 3. „Обрядъ выбора жителямъ городскимъ“, п. 2: „жители въ каждомъ городѣ выбираютъ по одному депутату“.

являлся всякій домовладѣлецъ: «выбираетъ городскаго депутата всякій хозяинъ, дѣйствительно домъ, или домъ и торгъ, или домъ и ремесло, или домъ и промыселъ въ томъ городѣ имѣющій» [1]); тѣмъ же самымъ условіямъ долженъ былъ удовлетворять и депутатъ [2]). Законодательница хотѣла предоставить выборы депутата въ комиссію самому городскому населенію, устранивъ отъ нихъ губернаторовъ, воеводъ и полицейскія власти; устраняются отъ нихъ и городскія Магистраты и Ратуши, которымъ вмѣстѣ съ полиціей предоставлено лишь составить списки всѣхъ избирателей, т. е. всѣхъ живущихъ въ городѣ и удовлетворяющихъ условіямъ, требуемымъ «обрядомъ» для избирателей и депутатовъ [3]). Для того, чтобы руководить избраніемъ депутата избиратели должны были сначала выбрать изъ своей среды особое лицо, предсѣдателя, такъ сказать, избирательныхъ собраній. Лицо это получило спеціальное названіе городскаго головы [4]). Чтобы быть избраннымъ въ званіе городскаго головы, нужно было удовлетворять тѣмъ же самымъ условіямъ, которыя требовались отъ избирателей и депутатовъ [5]) и кромѣ того быть не моложе тридцати лѣтъ [6]). Самая причина избранія городскаго головы указываетъ на назначеніе этого должностнаго лица. Семнадцатый пунктъ «обряда» говоритъ, что на другой день «послѣ подписанія полномочія» избраннаго головы, онъ представляется начальнику (города), который съ этого времени «уже болѣе въ депутатскій выборъ не мѣшается, а остается все производить городскому головѣ» [7]). Судя по этому, можно думать, что самая должность упраздняется, лишь только миновала въ ней надобность—выборы депутата кончены; въ дѣйствительности, однако, должность городскаго головы не была такъ кратковременна: онъ

[1]) „Обрядъ", п. 5.

[2]) *Ibid.* п. 4,

[3]) *Ibid.* п. 10 „Начальникъ отъ магистрата и ратуши или полиціи требуетъ списки всѣмъ наличнымъ, въ томъ городѣ имѣющимъ домы".

[4]) *Ibid.* п. 11.

[5]) *Ibid.* п. 4.

[6]) *Ibid.* п. 11. Депутатъ долженъ быть не моложе двадцати пяти лѣтъ. *Ibid.* 21.

[7]) Голова назначаетъ мѣсто и время собранія избирателей; ведетъ ихъ въ церковь для приведенія къ присягѣ; и наконецъ, распоряжается самыми выборами. *Ibid.* пп. 18, 19 и 21, 22, 23, 24.

избирался на два года [1]). Что же дѣлалъ городской голова въ остальное время своей службы, послѣ того какъ не только окончились выборы въ депутаты коммиссіи, но и сама коммиссія кончила на всегда свое недолгое существованіе? Отвѣтъ на этотъ вопросъ можно найти въ «образцѣ полномочія», которое голова долженъ былъ получить отъ своихъ избирателей. Въ концѣ полномочія избиратели говорятъ: «мы выбрали головою такого-то, дая оному, выбранному нашимъ головою, полную довѣренность на два года, не только при нынѣшнемъ выборѣ депутата, но и при случаяхъ, если даны будутъ отъ верховныя власти какія особыя повелѣнія, принадлежащія до-нашего общаго разсужденія и положенія всѣхъ живущихъ въ нашемъ городѣ» [2]). Этими словами охарактеризовано все значеніе должности городскаго головы; будучи должностью постоянною относительно времени, она является совершенно случайною по своей сущности: никакихъ постоянныхъ обязанностей городской голова не имѣетъ до самаго 1775 года; онъ существуетъ только на тотъ случай, еслибы верховная власть вздумала дать «какія особыя повелѣнія»; голова не имѣетъ никакого отношенія къ городской администраціи,—не имѣетъ ничего общаго съ Городовыми Магистратами; до самаго 1785 года, когда учреждены были городскія Думы, мы, помимо названныхъ указовъ 1768, 1770 и 1771 года самое имя головы встрѣчаемъ лишь въ Учрежденіи о губерніяхъ, по которому онъ является предсѣдателемъ сиротскаго суда [3]) а эти три указа только обращаютъ должность городскаго головы изъ временной въ постоянную, ничего не говоря объ ихъ правахъ и сбязанностяхъ, предполагая ихъ уже извѣстными, т. е. опредѣленными «обрядомъ». Такимъ образомъ, должность городскаго головы не вноситъ рѣшительно ничего новаго въ городское устройство и управленіе, но она играетъ огромную роль въ исторіи развитія понятія о городѣ. Въ лицѣ городскаго головы, какъ и депу-

[1]) *Ibid.* п. 14 и П. С. З. №№ 13119, 13600, 13661. По „Учрежд. о Губ." онъ избирается уже на три года. П. С. З. № 14392, ст. 295.

[2]) „Обрядъ", п. 16.

[3]) П. С. З. № 14392 ст. 294. Въ 1778 году нѣсколько измѣняется обрядъ избранія городскаго головы и поэтому поводу издается спеціальный указъ П. С. З. № 14816.

тата отъ города, законодатель признаетъ представителя города, какъ всей совокупности населенія опредѣленнаго пункта; въ немъ городъ олицетворяется какъ юридическое лицо; онъ «выбранъ былъ головою отъ своего города» [1]), а не отъ одной какой либо части его населенія, какъ избирался бурмистръ, напр., или президентъ Магистрата отъ торгово-промышленнаго населенія. Въ немъ высказывается, какъ я же не разъ замѣтилъ, новое понятіе города, которое, какъ справедливо говорилъ еще Неволинъ, служитъ основной точкой зрѣнія на города Екатерининскаго положенія о городахъ [2]). Указъ 1771 года установилъ, какъ мы видѣли, должность городскаго головы въ качествѣ постоянной, бессословной, чисто земской должности по характеру избранія, но должности, не имѣющей никакого внутренняго содержанія, которое она получила лишь почти двадцать лѣтъ спустя послѣ ея введенія. Въ теченіи всего этого времени ея существованія, эта земская должность не произвела никакого вліянія на современную ей административную организацію города. Въ полномъ собраніи законовъ мнѣ встрѣтился лишь одинъ указъ, въ которомъ рекомендуется производить выборы магистратскихъ судей, баллотируя ихъ согласно «обряду выбора жителямъ городскимъ» [3]), т. е. согласно обряду избранія депутата и городскаго головы; подъ приведеннымъ выраженіемъ не слѣдуетъ, однако, разумѣть ничего кромѣ исключительно внѣшнихъ формъ, внѣшней обрядности избранія, сущность, основаніе котораго относительно магистратскихъ судей остается прежнимъ, исключительно сословнымъ, какъ на это прямо указываютъ слова того же самаго указа, который говоритъ: выбираются эти судьи всѣми, «дѣйствительно отправляющими промыслы, купцами и фабрикантами» [4]).

Губернаторская инструкція 1764 года значительно уже нарушала стройность магистратскаго механизма, разбивая его весь на совер-

---

[1]) *Ibid.* 14.

[2]) Пол. собр. соч. т. VI—29. Нашъ извѣстный юристъ далеко не юридически опредѣляетъ это новое понятіе города: „въ городахъ, по новому объ нихъ понятію, сосредоточивалось все, что въ нихъ есть лучшаго въ народонаселеніи государства“.

[3]) П. С. З. № 14079.

[4]) *Ibid.*

шенно отдѣльныя части, подчиненныя, каждая отдѣльному «опекуну»; и de jure совершенно уничтожая Главный Магистратъ, который de facto существуетъ, вѣроятно до самаго 1775 года, изданія учрежденія о губерніяхъ [1]). Почти наканунѣ изданія этого учрежденія при петербургской конторѣ Главнаго Магистрата, въ виду накопленія огромнаго количества нерѣшенныхъ дѣлъ, учрежденъ былъ особый временной департаментъ, которому вмѣнялось въ обязанность рѣшить всѣ эти старыя дѣла въ теченіи двухъ лѣтъ [2]). Этимъ же указомъ учреждается въ Петербургѣ и городовой Магистратъ [3]), роль котораго до настоящаго времени, т. е. до половины 1774 года [4]), игралъ Главный Магистратъ, который, благодаря этому теряетъ еще очень значительную долю дѣлъ, и, вѣроятно, занимается съ этого времени, подобно вновь учрежденному департаменту, только рѣшеніемъ старыхъ дѣлъ въ виду его скораго уничтоженія.

ГЛАВА III.

Устройство городовъ по Учрежденію о губерніяхъ.

Изданіе въ концѣ 1775 года Учрежденія о губерніяхъ въ корнѣ измѣняетъ значеніе Городовыхъ Магистратовъ. Внося новыя начала въ администрацію вообще, этотъ органическій законъ вноситъ ихъ и въ городскую магистратскую организацію. Всѣ измѣненія этой организаціи обусловливаются главнымъ образомъ мыслью законодательницы объ административной децентрализаціи и раздѣленіи административныхъ властей. Начало осуществленію первой половины этой мысли положено было, какъ я уже говорилъ, еще въ 1764 году по отношенію къ городамъ — изданіемъ въ этомъ году губер-

[1]) Спеціальнаго указа, уничтожающаго Главный Магистратъ, я не нашелъ въ полномъ собраніи законовъ.

[2]) Контора Главнаго Магистрата, разумѣется и съ этимъ Департаментомъ упразднена была въ 1785 г. (9 іюля), въ силу того, что „болѣе ни какихъ къ рѣшенію ея дѣлъ нѣтъ“. П. С. З. № 16222.

[3]) П. С. З. № 14161.

[4]) Указъ изданъ 27 іюня 1774 года. Этотъ магистратъ уничтоженъ 31 марта 1786 г. П. С. З. № 16367.

наторской инструкціи; уже въ этомъ актѣ высказывается мысль законодательницы нѣсколько децентрализировать государственную администрацію, снабдивъ большимъ объемомъ власти хозяина, «опекуна» губерніи. Эта мысль прямо и ясно высказывается во введеніи «Учрежденія о губерніяхъ», цѣль изданія котораго—даровать губерніи достаточное число правительствъ: «по великой обширности нѣкоторыхъ губерній, онѣ недостаточно снабжены, какъ правительствами, такъ и надобными для управленія людьми» [1]); издавая «Учрежденіе», Екатерина снабжаетъ ихъ тѣмъ и другимъ, слегка окрашивая, при этомъ, всѣ эти правительства земскимъ колоритомъ [2]). При этомъ нѣкоторыя «правительства» губерніи являются ничѣмъ инымъ, какъ правительствами высшими, доселѣ сосредоточенными исключительно въ столицѣ, а теперь перенесенными въ губернію, которая съ этого времени получаетъ опредѣленный циклъ административно-судебныхъ органовъ, «вышнее начальство» которыхъ тутъ же на мѣстѣ и подчиняется лишь верховной власти и Сенату; «опекунъ» губерніи получаетъ такой самостоятельный характеръ гораздо раньше, будучи освобожденъ отъ полной зависимости отъ Коллегій, которыя теряютъ право самостоятельнаго преслѣдованія губернаторовъ за какія либо упущенія и злоупотребленія, будучи обязаны доносить о томъ и другомъ Сенату [3]). По учрежденію о губерніяхъ власть опекуна или хозяина губерніи выясняется окончательно: ему подчинены всѣ губернскія учрежденія, какъ судебныя, такъ и административныя, но самъ онъ лично ни судья, ни администраторъ въ строгомъ смыслѣ этого слова: его обязанность — «строгое и точное наблюденіе за исполненіемъ законовъ со стороны подчиненныхъ ему мѣстъ и лицъ; онъ оберегатель императорскимъ величествомъ изданнаго узаконенія, хода тай на пользу общую и государеву, заступникъ утѣсненныхъ и

[1]) П. С. З. № 14392.

[2]) Нельзя въ этомъ отношеніи не согласиться съ высшей степени справедливою мыслью профессора Градовскаго, что „практическая мысль Екатерины слѣдила за направленіемъ служилаго сословія, удалявшагося въ свои деревни, наполнявшаго области подъ вліяніемъ благопріятной политики Сената въ предшествовавшее царствованіе". „Высшая Адм. Россіи XVIII ст. и ген. прок".—202, 205.

[3]) *Ibid.* 214 и 215.

побудитель безгласныхъ дѣлъ» [1]), словомъ—представитель высшаго надзора, мѣстный представитель центральнаго надзора. При такомъ характерѣ власти намѣстника было бы противорѣчіемъ допустить въ губерніи существованіе такихъ учрежденій, которыя стояли бы совершенно внѣ надзора, внѣ компетенціи этой власти; вотъ почему существованіе Главнаго Магистрата съ момента изданія учрежденія о губерніяхъ стало излишнимъ; существованіе его совмѣстно съ властью намѣстника относительно всѣхъ «земскихъ» начальствъ, въ томъ числѣ и Магистратовъ стало невозможнымъ, и онъ исчезъ. Онъ, если можно такъ выразиться, разбитъ на нѣсколько отдѣльныхъ учрежденій — губернскихъ Магистратовъ—перенесенныхъ въ область и подчиненныхъ ея «вышнему правительству». Теперь магистратская организація каждой отдѣльной губерніи слагается въ такую форму: въ городахъ-посадахъ остаются Ратуши, составъ которыхъ обусловливается количествомъ населенія ихъ [2]). Въ городахъ же Магистраты городовые [3]), въ отличіе отъ губернскихъ Магистратовъ, которыхъ въ губерніи полагается собственно по одному и лишь въ томъ случаѣ, если «обширность губерніи» того требуетъ—больше одного» [4]). Губернскій Магистратъ для всѣхъ городовыхъ Магистратовъ и Ратушъ данной губерніи играетъ ту же роль, какую до этого времени игралъ Главный Магистратъ по отношенію къ Магистратамъ и Ратушамъ цѣлой Россіи [5]). На него можно жаловаться въ Палату, эту, если можно такъ выразиться, мѣстную Юстицъ-Коллегію [6]). На Палату можно было просить уже въ Сенатъ; такимъ образомъ, въ Главномъ Магистратѣ нѣтъ болѣе нужды, и это центральное учрежденіе исчезаетъ.

Вторая половина мысли законодательницы — мысль о необходимости раздѣленія административныхъ властей—еще больше повліяла

---

[1]) *Ibid.* 227.

[2]) П. С. З. № 14392; ст. 27 и 278: число членовъ Ратуши въ большихъ посадахъ одинаково съ числомъ ихъ въ Магистратахъ, а въ малыхъ — 1 бургомистръ и два ратмана, которые избираются на 3 года.

[3]) *Ibid.* ст. 28 и 279: они состоятъ изъ двухъ бургомистровъ и четырехъ ратмановъ, которые избираются на три года; ст. 280.

[4]) *Ibid.* См. 32 и 306. Въ нихъ два предсѣдателя и шесть засѣдателей, избираемыхъ тоже на три года: ст. 307 и 308.

[5]) Ему подчиняются Ратуши и Магистраты городовые. *Ibid.* 315.

[6]) *Градовскій. Ibid.* 231.

на магистратскую организацію, измѣнивъ самый характеръ, сущность ея. Преобразовательница находитъ, что «распространеніе предѣловъ государства, умноженіе въ ономъ народа, его обогащеніе и просвѣщеніе» дѣлаются несовмѣстными съ современнымъ управленіемъ, гдѣ царятъ «медленность и упущенія и волокита, а отсюда своевольство и ябеда обще со многими пороками», что все это вмѣстѣ «возбуждаетъ собою» со стороны правительства «умноженіе попеченій и всякаго въ землѣ порядка», который по мнѣнію императрицы, не мыслимъ до тѣхъ поръ, пока «въ одномъ и томъ же мѣстѣ, гдѣ вѣдомо управленіе губерній, казенные доходы и счеты, обще съ благочиніемъ и полиціею, сверхъ того еще уголовныя дѣла и гражданскіе суды отправляются; что таковымъ же неудобствамъ тѣхъ же губерній въ провинціяхъ и уѣздахъ правленія не меньше подвержены, ибо въ одной воеводской канцеляріи совокуплены находятся дѣла всякаго рода и званія» [1]). Понятно отсюда, что главною цѣлью «Учрежденія о губерніяхъ» будетъ устранить это неудобство, раздѣлить «власти», разбить «казенные доходы и счеты, благочиніе и полицію, уголовныя дѣла и гражданскіе суды» сосредоточенные «въ одномъ мѣстѣ,» въ одной канцеляріи—по разнымъ мѣстамъ, разнымъ канцеляріямъ. Магистраты въ этомъ отношеніи ничѣмъ не отличались «отъ тѣхъ мѣстъ, гдѣ вѣдомо управленіе губерній» и воеводскихъ канцелярій: въ нихъ точно также, какъ мы видѣли, сосредоточивались и судъ «и казенные доходы и полиція»; понятно, что преобразованіе не могло не коснуться ихъ. И дѣйствительно, «Учрежденіе о губерніяхъ» трактуетъ о Ратушахъ, городовыхъ и губернскихъ Магистратахъ исключительно какъ объ учрежденіяхъ судебныхъ; административная же дѣятельность ихъ, если и не отмѣняется «Учрежденіемъ» спеціально, то вовсе игнорируется имъ [2]). Читая двадцатую главу «Учрежденія», нѣтъ никакой возможности заключить, что Ратуши и Магистраты еще играютъ какую-либо роль, кромѣ судебной; и если они de facto имѣютъ еще какое-либо

[1]) П. С. З. № 14392 введеніе.

[2]) Только въ XIX гл., въ ст. 259, Магистратамъ поручается наблюдать „за мѣрой и вѣсами“ вмѣстѣ съ городничимъ. Статьи же 283—292 и 315—333, т. е. большая часть XX главы, опредѣляютъ подсудность Магистратамъ и самый порядокъ судопроизводства.

административное значеніе, то развѣ только потому, что преобразовательница еще не успѣла, на смѣну имъ, создать новыя учрежденія [1]); потому что Сенатъ все еще составлялъ «единственное положеніе», о которомъ императрица говорила еще въ 1764 году, какъ я упоминалъ уже объ этомъ, и о которомъ еще разъ напомнила за четыре года до изданія Городоваго Положенія Петербургскому городовому Магистрату, запрещая ему принуждать иностранцевъ записываться въ вѣчные цехи [2]). Наконецъ, мы увидимъ въ своемъ мѣстѣ, что многіе изъ обязанностей Магистрата перешли къ городской полиціи, которая организовалась тѣмъ же Учрежденіемъ о губерніяхъ.

Отдѣльные указы, издававшіеся послѣ учрежденія о губерніяхъ, нарушаютъ тотъ исключительно судебный характеръ Магистратовъ, который придается имъ этимъ законодательнымъ актомъ: мы снова встрѣчаемся съ постановленіями, которыми на магистраты налагаются обязанности нѣсколько болѣе широкія, чѣмъ только судебныя [3]): на нихъ возлагаются еще нѣкоторыя обязанности по сборамъ и касающіяся торговой полиціи; «записыванье» въ купечество и цехи, т. е. пріемъ новыхъ членовъ къ торгово-промышленное сословіе точно также сборъ процентныхъ денегъ съ купеческихъ капиталовъ возлагается еще на городовые Магистраты [4]). Несмотря, однако,

---

[1]) Эту же самую мысль высказываетъ и г. Муловъ въ своемъ „Историч. обозрѣніи правител. мѣръ по устройству гор. общ. управленія“ стр. 87. Нельзя не принять во вниманіе также и мысль почтеннаго автора, высказанную имъ на предъидущей страницѣ, о томъ, что новому устройству городовъ должны были предшествовать нѣкоторыя предварительныя мѣры, что и задерживало изданіе Городоваго Положенія.

[2]) П. С. З. № 15331: запретить дѣлать это, говоритъ императрица губернатору Потапову „до изданія отъ насъ учрежденій или положеній городовъ“. Въ 1783 г. законодательница опять оговаривается, что указъ издается лишь „до воспослѣдованія постановленія о городахъ вообще“. П. С. З. № 15650.

[3]) Въ 1776 году отъ нихъ требуютъ ежегодной присылки вѣдомостей о числѣ торгово-промышленнаго населенія городовъ и доходовъ, съ него получаемыхъ. П. С. З. № 14516. Въ слѣдующемъ году отъ имени петербургскаго городоваго Магистрата издается инструкція, изъ которой видно, что на Магистратахъ лежитъ еще обязанность наблюденія за розничной торговлей. П С. З. № 14595.

[4]) П. С. З. № 14824 и 15277; также 14549, 15331 и 15746. Изъ указа

на это, преобладающею стороною нѣкоторыхъ послѣдующихъ мѣръ, предпринятыхъ относительно магистратовъ въ періодѣ времени между изданіемъ учрежденія о губерніяхъ и Городоваго Положенія, является все-таки сторона судебная; такъ, напр., въ 1783 году Городовой Петербургскій Магистратъ раздѣляется на два департамента: на уголовный и гражданскій для поспѣшнаго теченія дѣлъ и скораго правосудія [1]); въ слѣдующемъ году тотъ же Магистратъ вмѣстѣ съ Московскимъ раздѣляется уже на четыре департамента «въ уваженіе на ихъ обширность, многолюдство, торговлю и разныя городскія заведенія, паче же въ поспѣшество правосудію» [2]). Эти указы лучше всего указываютъ на то, что административная сторона дѣятельности Магистратовъ если еще и не отпала отъ нихъ, то во всякомъ случаѣ была близка къ этому и такъ сказать, отживая свои послѣдніе дни, почти не обращала на себя вниманіе законодательницы, такъ заботливо, напротивъ, организовавшей ихъ какъ учрежденія судебныя.

Ратуши и городовыя съ губернскими Магистраты по Учрежденію о губерніяхъ являются установленіями исключительно сословными какъ по своему составу, такъ и по компетенціи. Члены ихъ бургомистры и ратманы избираются исключительно только изъ мѣстнаго купечества и мѣщанства, а никакъ не изъ всего городскаго населенія, какъ выбирались депутаты въ коммиссію 1767 года и городскіе головы [3]). Ихъ компетенція простиралась только

1778 года (П. С. З. № 14824) видно, что Главный Магистратъ еще существуетъ, но очевидно, лишь какъ временное учрежденіе, существующее для рѣшенія „старыхъ дѣлъ“. Его споръ съ городовымъ Магистратомъ о „записываніи“ въ купечество, рѣшаютъ въ пользу городоваго Магистрата Петербурга, а не его.

[1]) П. С. З. № 15650.

[2]) П. С. З. № 15917.

[3]) П. С. З. № 14392, ст. 280, 307 и 308. Члены сиротскихъ судовъ также избираются изъ среды исключительно торгово-промышленнаго класса, исключая предсѣдателя, которымъ является городской голова; ст. 294. Компетенція его также распространяется лишь на купеческихъ и мѣщанскихъ вдовъ и сиротъ. Ст. 298. Въ 1776 году во вновь построенныхъ городахъ смоленской губерніи Сычевкѣ и Рупосовѣ, за неимѣніемъ мѣщанства и купечества, въ члены Магистратовъ позволяется избирать дворянъ и ученыхъ (?!). П. С. З. № 14490.

исключительно на сословія купцовъ и мѣщанъ; они вѣдали уголовныя проступки и гражданскіе споры тѣхъ и другихъ только между собою; если дѣло возникало между купцомъ и мѣщаниномъ и членомъ какого либо другого сословія, то оно рѣшалось уже совмѣстнымъ судомъ [1]). Въ нихъ не дѣлается никакихъ измѣненій въ этихъ отношеніяхъ не только до изданія Городоваго Положенія, но какъ увидимъ, и послѣ него. Подъ городскимъ обществомъ разумѣется исключительно общество торгово-промышленнаго городскаго сословія [2]); это сословно-городское общество все еще продолжаетъ носить тягло-государственный характеръ, хотя этотъ характеръ и ослабляется нѣсколько. Самая служба въ бургомистрахъ, ратманахъ, городскихъ старостахъ являлась тягломъ и притомъ, очень тяжелымъ тягломъ для купцовъ, отнимавшимъ у нихъ въ теченіи трехъ лѣтъ все время и притомъ не вознаграждавшимся никакимъ жалованьемъ [3]). Правительство смотритъ на Магистратскихъ и Ратушскихъ членовъ и теперь такъ же, какъ смотрѣлъ на нихъ, пятьдесятъ лѣтъ тому назадъ, Петръ Великій: это были не выборные представители сословно городскаго общества, а только выборные отъ этого общества правительственные чиновники: правительство, вслѣдъ за избраніемъ возводитъ ихъ въ тотъ или другой чинъ по табели о рангахъ, вводя ихъ такимъ образомъ въ іерархическую цѣпь чиновничьяго міра [4]). Кромѣ службъ въ Магистратахъ Ратушахъ и Судахъ, торгово-промышленное сословіе, вѣроятно, несетъ еще и другія казенныя службы «у сборовъ», которыя, не смотря на всеобщія жалобы на нихъ городскихъ депутатовъ коммиссіи 1767 года, лежатъ еще на торгово-промышленномъ населеніи, какъ на это ясно указываютъ нѣсколько указовъ, помѣщенныхъ

---

[1]) *Ibid.* 284. Магистратъ или Ратуша тогда рѣшали дѣло совмѣстно съ уѣзднымъ судомъ или Нижней расправой, смотря по подсудности стороны, не принадлежащей къ мѣщанству или купечеству.

[2]) См. П. С. З. № 14694, 14226 и др. Здѣсь подъ „обществомъ городскимъ“ прямо разумѣются только купцы и мѣщане.

[3]) П. С. З. № 15727.

[4]) Ст. 50—56. Учр. о губ. опредѣляютъ чины бургомистровъ, ратмановъ и др. выборныхъ. При этомъ, чинъ бургомистра и ратмана зависитъ отъ положенія города: члены губернскаго Магистрата—въ высшемъ чинѣ, чѣмъ городоваго и Ратуши.

въ полномъ собраніи законовъ до 1775 года [1]); при учрежденіи въ городѣ Епифани Ратуши мотивомъ этого учрежденія прямо выставляется то обстоятельство, что въ такомъ случаѣ «къ сборамъ могутъ быть приставлены выборные отъ купечества» [2]). Здѣсь уже не говорится о какомъ либо отдѣльномъ сборѣ, а о сборахъ вообще [3]), которыхъ по прежнему не мало; мы имѣемъ точныя свѣдѣнія, что торгово-промышленное населеніе городовъ отправляло казенныя службы при соляныхъ сборахъ [4]), кабацкихъ [5]) и при продажѣ пороха [6]). Всѣ эти сборы существуютъ въ годъ собранія знаменитой комиссіи въ Москвѣ; мы знаемъ, что жалобы депутатовъ на этого рода службы не привели ни къ чему: мы не встрѣчаемъ по распущеніи комиссіи 1767 года ни одного указа, которымъ слагалась бы съ городскаго торгово-промышленнаго населенія служба у тѣхъ или иныхъ казенныхъ сборовъ. Не измѣняя этого государственно-тяглаго характера торгово-промышленнаго населенія, немыслимо было измѣнить и самую организацію городскаго населенія вообще; какъ можно было составить одно цѣлое изъ такого населенія, отдѣльныя части котораго не представляли ничего общаго между собою; какъ можно было слить въ такое цѣлое тѣ слои этого населенія, которые платили подушное, съ тѣми, которые его не платили? Для этого необходимо было внести какую либо новое податное основаніе, общее всѣмъ этимъ частямъ населенія; такое основаніе Екатерина вводитъ въ 1766 году при избраніи депутатовъ и городскихъ головъ, но какъ мы видѣли это основаніе имѣло примѣненіе лишь въ только что названныхъ, спеціальныхъ случаяхъ; въ общемъ же организація городскаго населенія остается прежняя, съ нѣкоторыми второстепенными измѣненіями.

---

[1]) П. С. З. № 13872: на Ратушахъ и Магистратахъ—соляные сборы, къ которымъ людей поставляетъ купечество.

[2]) П. С. З. № 11762.

[3]) Депутатъ комиссіи 1767 года отъ города Ряжска, точно также жалуется на службы при казенныхъ сборахъ вообще. *Поленовъ*, Ч. II. 145.

[4]) На нихъ жалуется депутатъ отъ города Воронежа. *Ibid.* 164, и П. С. З. № 13872 и № 14327.

[5]) О сложеніи ихъ проситъ депутатъ г. Бѣльска. *Поленовъ*, Ч. II 168 и П. С. З. № 14327.

[6]) Жалоба депутата отъ города Козлова. *Ibid.* 316.

Живущіе въ городѣ дворяне, духовенство и разночинцы, какъ и при Петрѣ Великомъ, не считаются еще гражданами; это просто обыватели городскіе, не составляющіе городскаго общества, къ которому относятся лишь торговцы и промышленники; они составляютъ то, что Петръ называлъ не регулярными гражданами. «Городское общество» составляютъ лишь мѣщане и купцы; къ первымъ, по указу отъ 17 марта 1775 года [1]), «велѣно было относить всѣхъ тѣхъ изъ торгово-промышленнаго населенія, которые обладаютъ капиталомъ не свыше пятисотъ рублей, а также и тѣхъ изъ обладающихъ капиталомъ больше этой суммы, которые объявлены были банкротами [2]), всѣ же остальные, обладающіе капиталомъ свыше пятисотъ рублей составляютъ купечество, которое освобождается при этомъ отъ подушнаго оклада [3]), который замѣняется однопроцентнымъ сборомъ съ объявленнаго купцомъ капитала.—Такимъ образомъ, въ средѣ городскаго торгово-промышленнаго населенія законъ начинаетъ различать два класса, полагая въ основаніе различія не состояніе только и занятіе тѣмъ или другомъ промысломъ, какъ это было до сихъ поръ, а различіе податнаго сбора: по отношенію къ мѣщанству податной единицей остается «душа», относительно же купечества установляется новая податная единица — опредѣленный процентъ въ оборотнаго капитала. Переходъ изъ мѣщанъ въ купцы и наоборотъ не затруднялся никакими, однако, особыми условіями: достаточно было мѣщанину объявить капиталъ свыше пятисотъ рублей, и онъ дѣлался

---

[1]) Изданъ по случаю заключенія Кучукъ-Кайнарджійскаго мира съ Турціей.

[2]) П. С. З. № 14275, п. 47.

[3]) *Ibid.* п. 47 и 5, 11. Купечество раздѣляется на три гильдіи (это дѣленіе введено Елисаветой Петровной въ 1742 году, изданіемъ инструкціи старшинамъ московскаго купечества, въ которомъ императрица почему-то увѣряетъ что такъ купечество дѣлится по силѣ первой главы регламента Главному Магистрату). Къ первой гильдіи принадлежатъ, объявившіе капиталы не менѣе 10,000 р., ко второй—тѣ, капиталы которыхъ простираются отъ 1000 р. до 10000; и наконецъ къ третьей—обладающія капиталомъ отъ 500 р. до 1000. П. С. З. № 14327. Съ 1783 года купечество освобождено отъ натуральной рекрутской повинности: по указу отъ 3 мая съ него взималось по пятисотъ рублей за каждаго рекрута. П. С. З. № 15721. См. также №№ 15832; 15847 и 16064.

купцомъ, платилъ вмѣсто подушнаго сбора процентный съ капитала; наоборотъ—переставалъ купецъ платить этотъ сборъ или дѣлался банкротомъ — онъ переставалъ считаться купцомъ и входилъ въ ряды мѣщанства [1]). При этомъ нужно замѣтить, что была возможность, обладая капиталомъ гораздо большимъ, чѣмъ требовалось для принадлежности къ первой гильдіи, не платить, однако, процентнаго сбора съ этого капитала, и такимъ образомъ выдѣлиться изъ рядовъ купечества въ особый классъ, который законодательница не назвала никакимъ особымъ именемъ и который можно, пожалуй, назвать классомъ фабрикантовъ и заводчиковъ; заботы правительства о развитіи мануфактурной и заводской промышленности, не прерывавшіяся со времени Петра Великаго были причиной выдѣленія заводчиковъ и фабрикантовъ въ особый, привилегированный классъ. Еще Петръ Великій освобождалъ ихъ отъ различныхъ государственыхъ службъ. Екатерина II освобождаетъ такихъ лицъ отъ платежа процентнаго сбора съ капитала, взимая съ нихъ лишь промысловой сборъ, положенный съ фабрикъ и заводовъ» [2]).

Всѣ городскіе жители, занимавшіеся даннымъ ремесломъ, должны были попрежнему непремѣнно принадлежать къ данному цеху; самая организація цеховъ все еще остается въ томъ же почти видѣ, въ какомъ она установлена Петромъ Великимъ, вносится только новое дѣленіе всѣхъ цеховъ, или по крайней мѣрѣ, кладется ему основаніе: цехи дѣлятся, кажется, уже и теперь на временные и вѣчные, судя потому, что въ 1782 году Екатерина запрещаетъ Петербургскому Магистрату записывать ремесленниковъ иностранцевъ въ цехи «вѣчно», т. е. на всегда [3]); стало быть ихъ можно было записывать лишь временно. Въ цехи могли вписываться всѣ ремесленники, не исключая иностранцевъ, которымъ, въ видахъ

---

[1]) П. С. З. № 14275. п. 47.

[2]) П. С. З. № 14275 и № 14516 впрочемъ, они избавлялись отъ этого сбора лишь въ томъ случаѣ если никакимъ другимъ промысломъ кромѣ фабричнаго и заводскаго, не занимались. Надо замѣтить при этомъ, что купцы и мѣщане независимо отъ процентнаго сбора и подушнаго платили еще различнаго рода промысловые сборы. П. С. З. №№ 13247, 13375, 14264.

[3]) П. С. З. № 15331. Въ 1796 году вѣчные цехи уничтожены. П. С. З. № 17439.

поощренія ремесленной промышленности, выдавалось, въ опредѣленномъ размѣрѣ денежное пособіе на первоначальное обзаведеніе [1]). Доступъ въ мѣщанство или купечество, къ занятію торговлей или ремесломъ и вообще какимъ либо промысломъ для лицъ другихъ сословій юридически былъ совершенно свободенъ: всякій крестьянинъ могъ заниматься въ городѣ какимъ угодно промысломъ, оставаясь крѣпостнымъ; для этого онъ долженъ былъ представить въ Городовой Магистратъ разрѣшеніе, такъ называемое увольнительное свидѣтельство, отъ помѣщика [2]) и записаться въ одну изъ гильдій, смотря по величинѣ капитала [3]); понятно, что крестьяне, отпущенные на волю, могли совершенно свободно вступать въ среду городскаго торгово-промышленнаго сословія, на условіи нести всѣ тѣ налоги и тягости, которые несло это сословіе [4]). Тоже самое имѣло мѣсто, вѣроятно и относительно дворянъ и разночинцевъ и если въ полномъ собраніи законовъ за время Екатерины мы не встрѣчаемъ указовъ по этому предмету, то только, быть можетъ, потому, что благодаря сословному предразсудку занятія торговлей или какимъ либо промысломъ вообще дворянъ были слишкомъ рѣдки и не требовали спеціальныхъ опредѣленій. — Но фактически вступленіе въ торгово-промышленное сословіе было далеко не такъ просто и легко. Часто государственно-финансовыя соображенія правительства полагали предѣлъ вступленію въ это сословіе. До насъ дошелъ въ высшей степени любопытный въ этомъ отношеніи указъ, выданный вологодскому намѣстническому правленію въ 1782 году. Правительство поражено было числомъ вновь записавшихся въ этомъ намѣстничествѣ въ мѣщанство и купечество и нашло нужнымъ сдѣлать намѣстническому направленію и Казенной Палатѣ слѣдующее предписаніе: «записка въ мѣщане толь множественнымъ числомъ, какъ въ вѣдомостяхъ показано, отнюдь не сходствуетъ съ казенною пользою, причиняя всегда пониженіе въ государственныхъ доходахъ, а

---

[1]) П. С. З. № 12290.

[2]) П. С. З. № 14632.

[3]) П. С. З. № 14516. До этого указа, изданнаго въ концѣ 1776 года, крестьяне, занимавшіеся торговлей или вообще какимъ либо промысломъ платили душевой окладъ.

[4]) П. С. З. № 14275 п. 46.

притомъ и для городовъ никакой пользы не приноситъ въ разсужденіи видимой бѣдности новозаписанныхъ въ мѣщане» [1]). Государственно-финансовыя соображенія преобладаютъ, слѣдовательно, и до сихъ поръ въ законодательной регламентаціи торгово-промышленнаго населенія городовъ.

ГЛАВА IV.

Взглядъ Екатерины II и общества на городское устройство.

Такова была организація городскаго торгово-промышленнаго сословія наканунѣ изданія Городоваго Положенія. Организація эта была, какъ мы не разъ видѣли, по словамъ самой Екатерины, только временной, переходной, отжившей свое время организаціей; готовилась къ изданію новое «единственное положеніе». Чего же можно было ждать отъ этого «положенія?» Опредѣлить характеръ его можно было заранѣе: отъ «единственнаго» положенія именно не приходилось ждать «единственности.» Въ немъ неизбѣжно должны были отразиться два направленія: новое понятіе города не могло вытѣснить стараго: понятіе города, какъ единой земской единицы, какъ юридическаго лица, образовавшагося, изъ совокупности всего городскаго населенія, не могло вытѣснить стараго понятія о немъ, какъ о совокупности тяглыхъ сословно-государственныхъ единицъ. Эти два понятія еще перепутывались въ головѣ самой законодательницы. Готовясь созвать свою знаменитую коммиссію, пиша для ней Наказъ, Императрица не забываетъ остановить нѣсколько времени свое вниманіе и на городахъ; здѣсь она высказываетъ свое мнѣніе о томъ въ какомъ, такъ сказать, духѣ, направленіи, должна будетъ заняться ими коммиссія; въ этой части Наказа, можно сказать, выражаются тѣ общія начала, тѣ основныя мысли, которыя, по мнѣнію автора его

[1]) П. С. З. № 15459. Тѣже, чуждые интересамъ самой торговли и промышленности, соображенія были причиной того, что будя по указу отъ тогоже 1782 года (П. С. З. № 15577) свобода перехода изъ одного города въ другой, по общему правилу, недопускалась; такую свободу для купцовъ устанавливаетъ названный указъ лишь какъ исключеніе только въ Бѣлоруссіи, особенно если изъ сего, говоритъ указъ, „можно ожидать приращенія казенныхъ интересовъ“ (?).

должны лечь въ основу будущаго «единственнаго» положенія о городахъ, для выработки котораго изъ общей коммиссіи для сочиненія проэкта новаго уложенія выдѣляется спеціальная «коммиссія о городахъ», которой, кромѣ матеріала представляемаго Наказами городскихъ депутатовъ, велѣно было руководствоваться именно тѣми главами Наказа, которыя трактуютъ о городскомъ населеніи и городахъ [1]).

Двойственность взгляда Екатерины II на городъ и городское общество выразилась уже и въ Наказѣ. Мы видѣли уже ея такъ сказать практическій взглядъ на дѣло, мы видѣли, что она понимала подъ городомъ и горожанами, опредѣляя выборы депутатовъ и городскаго головы. Въ этомъ случаѣ пробивается наружу новое понятіе о городѣ и горожанинѣ. Съ совершенно инымъ взглядомъ встрѣчаемся мы въ самомъ текстѣ Наказа, XVI и XVII главы котораго авторъ посвящаетъ спеціально городскому населенію и городамъ. Здѣсь, увлеченная желаніемъ создать въ Россіи не существующее среднее сословіе, «средній родъ,» какъ она его называетъ, Екатерина совершенно забываетъ то понятіе города, представителемъ котораго являются по ея же мысли депутатъ съ городскимъ головою. Задавъ себѣ вопросъ: «что есть городъ, кто въ оном почитается жителемъ, и кто составляетъ общество того города» [2]), авторъ Наказа спѣшитъ дать на него слѣдующій отвѣтъ, игнорирующій совершенно первую часть вопроса — что есть городъ и имѣющій въ виду лишь послѣднюю его часть: «въ городахъ, обитаютъ мѣщане, которые упражняются въ ремеслахъ, въ торговлѣ, въ художествахъ и наукахъ [3]) Сравнивая это опредѣленіе городскаго населенія съ петровскимъ опредѣленіемъ регулярныхъ гражданъ, нельзя не видѣть между ними полнаго тождества; вся разница этихъ опредѣленій — только во внѣшней формѣ ихъ: одно

---

[1]) „Начерт. о приведеніи къ окончанію Коммиссіи осоставлен. проэкта нов. Уложенія". Изд. 1776 г. стр. 190.

[2]) Наказъ, гл. XVII ст. 393.

[3]) *Ibid.* гл. XV. 359. Тоже повторяется въ XVI гл. ст. 380... „кои упражняются въ художествахъ, въ наукахъ въ мореплаваніи въ торговлѣ и ремеслахъ". Здѣсь понятію мѣщанинъ придается самый широкій смыслъ обитателя города вообще, а не тотъ который, какъ мы видѣли, имѣетъ слово мѣщанинъ въ Указѣ отъ 1775 года 17 марта и который имѣетъ это слово до сихъ поръ.

подробно перечисляетъ представителей различныхъ видовъ ремеслъ, торговли, искуствъ и науки: другое ограничивается лишь названіемъ родовъ, не пускаясь въ перечисленіе отдѣльныхъ видовъ. Понятно, что этого опредѣленія еще недостаточно: основаніемъ его служитъ исключительно занятіе какимъ либо промысломъ въ самомъ широкомъ смыслѣ этого слова; но заниматься тѣмъ или инымъ промысломъ можетъ всякій, независимо отъ его сословнаго положенія; при такомъ понятіи о городскомъ населеніи, оно явилось бы совершенно безсословнымъ цѣлымъ; остановившись на немъ, автору Наказа пришлось бы понять въ положеніе человѣка разрушающаго одной рукой то, что самъ же онъ создаетъ другой. Останавливаясь только на этомъ опредѣленіи, авторъ не установилъ бы третье сословіе, «средній родъ» между родомъ «хлѣбопашцевъ» и родомъ дворянъ, а создалъ бы что то совершенно новое, «родъ», который составлялся бы изъ членовъ двухъ уже существующихъ родовъ: всякій «хлѣбопашецъ» и дворянинъ, занимающійся ремесломъ, торговлей, художествомъ или наукой, тѣмъ самымъ входилъ бы въ составъ этого новаго рода, въ составъ мѣщанства, покидая то сословіе, къ которому онъ принадлежалъ по рожденію. Таково было бы логическое послѣдствіе даннаго авторомъ Наказа опредѣленія городскаго населенія или «средняго рода» вообще. Но этотъ результатъ вовсе несогласовался съ общественно-политическими взглядами его. Всякое общество, по взгляду автора должно состоять непремѣнно изъ трехъ группъ: дворянства, средняго рода и хлѣбопашцевъ; къ первымъ «издревле» относятся, по мнѣнію автора добродѣтельнѣйшіе и болѣе другихъ служащіе люди [1]); служащіе какъ на военномъ, такъ и гражданскомъ поприщѣ, такъ какъ, хотя защита отечества «и есть первое право и упражненіе, приличествующее дворянамъ; однакожь и правосудіе немеиьше надобно и государство разрушилось бы безъ онаго» [2]). Сообразно такой добродѣтели дворянства и его заслугамъ, оно должно пользоваться извѣстными преимуществами [3]), въ сравненіи съ другими классами населенія, однимъ словомъ, составлять особо организованное сословіе. Понятно само

[1]) *Ibid.* XV. 361
[2]) *Ibid.* 365 и 367.
[3]) *Ibid.* 375 и 361.

собою, что при такомъ взглядѣ на подкладку, основу дворянскаго достоинства занятіе дворянина тою или другою отраслью промышленности или торговли было бы несообразно съ этимъ его достоинствомъ. Это значило бы унизить «добродѣтельнѣйшаго» человѣка до состоянія средняго рода, хотя и пользующагося «вольностію» и имѣющаго принести государству «много добра», но тѣмъ не менѣе, все таки необладающаго той степенью добродѣтели и заслугъ, которыя дѣлаютъ человѣка дворяниномъ. Императрица не останавливается лишь на этомъ общемъ опредѣленіи дворянства, неизбѣжно приводящемъ къ тому выводу, который только что сдѣланъ; въ XIII главѣ своего Наказа, говоря о рукодѣліи и торговѣ, она спеціально останавливается на вопросѣ о занятіи торговлею дворянами. Категорически она не рѣшаетъ этого вопроса, и приводитъ мнѣнія и за противъ, но приводитъ эти мнѣнія такъ, что трудно составить иное заключеніе кромѣ того, что авторъ—на сторонѣ нѣкотораго «лучшаго о законахъ писателя», который «законы нѣкоторыхъ государствъ, поощряющіе дворянство къ отправленію торговли» прямо называетъ «способомъ къ раззоренію безо всякой пользы для торговли»; который находитъ, что «противно существу торговли, чтобы дворянство оную въ самодержавномъ правленіи дѣлало; противно и существу самодержавнаго правленія, чтобы съ оном дворянство торговлю производило» [1]). Долго и подробно останавливаясь на мнѣніи этого лучшаго писателя о торговлѣ дворянъ, авторъ лишь въ нѣсколькихъ словахъ упоминаетъ о людяхъ сему противнаго мнѣнія [2]).

Если въ составъ средняго рода не могло входить дворянство, то, понятно, къ нему не могъ принадлежать и крестьянинъ по той простой причинѣ, что его «жребій есть» воздѣлывать землю, плодами которой питаются «всякаго состоянія люди». Понятно, что при такомъ взглядѣ на общественную организацію, авторъ Наказа не могъ остановиться только на томъ опредѣленіи «средняго рода», городскихъ жителей, которое я привелъ уже; онъ и не останавливается на немъ. Авторъ въ другомъ мѣстѣ своего Наказа это самое опредѣленіе распространяетъ уже такъ: «къ сему роду людей (средне-

[1]) *Ibid. XIII.* 330.
[2]) *Ibid* 331.

му) причесть должно всѣхъ тѣхъ, кои не бывъ дворяниномъ, ни хлѣбопашцемъ упражняются въ художествахъ, въ наукахъ, въ торговлѣ, въ мореплаваніи и ремеслахъ» [1]). Теперь уже совершенно ясно, что разумѣетъ авторъ подъ среднимъ родомъ; это не просто живущіе только въ городахъ, не обыватели города вообще, а лишь та часть ихъ, которая занимается тѣмъ или инымъ промысломъ, это только представители торгово-промышленнаго сословія; этимъ опредѣленіемъ средняго рода въ одно и тоже время и какъ торгово-промышленнаго сословія и какъ обитателей города разрѣшается казалось бы и вопросъ о томъ, «кто составляетъ общество города»; но авторъ значительно запутываетъ дѣло самой постановкой вопроса: онъ предлагаетъ комиссіи въ сущности два совершенно отдѣльныхъ вопроса: «кто въ городѣ почитался жителемъ, и кто составляетъ общество того города»; очевидно, что задавшій вопросъ отличаетъ жителя, обывателя города отъ члена городскаго общества, но здѣсь, въ Наказѣ, это различіе только и выражается въ одной постановкѣ вопроса. Прямаго отвѣта на вторую часть его, что такое общество городское, въ немъ нельзя найти; приходится дѣлать выводы и сопоставленія, но и этимъ путемъ едва ли можно дойти до чего либо положительнаго. Мы видѣли, что жителями городовъ Екатерина называетъ только упражняющихся въ ремеслахъ, торговлѣ, наукахъ, эти жители — мѣщане, которыми не могутъ быть ни дворяне, ни землепашцы; выводъ кажется понятенъ: одно изъ двухъ—или здѣсь подъ жителемъ разумѣется только членъ городскаго общества, или же обыватель города, т. е. всякій живущій въ городѣ и не пользующійся никакими выгодами, связанными съ принадлежностью къ городскому обществу; по грамматической структурѣ фразы — «въ городахъ обитаютъ мѣщане»—приходится придать слову житель послѣдній смыслъ; но въ такомъ случаѣ выходитъ, что эти жители, мѣщане, не составляютъ собственно городскаго общества, что невозможно, такъ какъ они-то именно и есть средній родъ; приходится, стало быть, наоборотъ принять, что они-то именно и составляютъ собственно городское общество. Въ такомъ случаѣ, кто же житель, обыватель, для чего вопросъ—кто почитается жите-

[1]) *Ibid.* XVI 380.

лемъ — если житель, мѣщанинъ и членъ общества — одно и тоже? Что авторъ Наказа дѣйствительно не устанавливаетъ прочнаго различія между жителемъ и мѣщаниномъ, указываетъ 394 статья этого Наказа, въ которой авторъ имя мѣщанъ даетъ уже всякому «обязанному принимать участіе въ добромъ состояніи города, имѣвъ въ немъ домъ и имѣнья»; здѣсь мѣщаниномъ не называется только торговецъ или промышленникъ, но всякій обыватель-собственникъ; но если на всякомъ обывателѣ-собственникѣ лежитъ обязанность «принимать участіе въ добромъ состояніи города», понятно, что этотъ обыватель — въ тоже время и членъ городскаго общества. Они, эти обыватели-собственники «обязаны, для собственнаго своего же благосостоянія и для гражданской ихъ безопасности въ жизни и здоровьи, платить разныя подати»; поэтому, только тѣ именно, которые платятъ эти подати, и могутъ пользоваться всѣми правами и преимуществами мѣщанъ; «кои же не даютъ сего общаго, такъ сказать, залога, тѣ и не пользуются правомъ имѣть мѣщанскія выгоды» [1]); здѣсь мы встрѣчаемся уже съ совершенно инымъ опредѣленіемъ члена городскаго общества: это уже не торговецъ или промышленникъ и ученый только, къ которымъ не можетъ принадлежать ни дворянинъ, ни землепашецъ, ни приказной [2]), а собственникъ и только собственникъ. Изъ этого опредѣленія городскаго общества непосредственнымъ результатомъ является положеніе, что торговецъ или промышленникъ, не имѣющій въ городѣ недвижимой собственности, не есть членъ городскаго общества, что въ явномъ, непримиримомъ противорѣчіи съ опредѣленіемъ средняго рода, городскаго населенія. Это противорѣчіе такъ и остается непримиреннымъ въ самомъ Наказѣ, мы такъ и не находимъ въ послѣднемъ яснаго отвѣта на вопросъ, что такое житель города и что такое членъ городскаго общества. Непримиренное въ самомъ Наказѣ, оно не примиряется и въ приложеніяхъ къ нему. Мы видѣли, что избирателемъ депутата въ комиссію и городскаго головы является всякій житель, обыватель города,

[1]) *Ibid.* 395.

[2]) Къ „среднему роду“, однако кромѣ торговцевъ и промышленниковъ принадлежатъ по Наказу всѣ, „кои выходить будутъ, не бывъ дворянами“, изъ свѣтскихъ духовныхъ училищъ и воспитательныхъ домовъ (ст. 381), а также и дѣти приказныхъ—ст. 382.

имѣющій въ немъ домъ или и домъ и торгъ, или домъ и ремесло, или домъ и промыселъ, т. е. активнымъ правомъ гражданства пользуется лишь собственникъ-домовладѣлецъ, причемъ совершенно безразлично занимается онъ или нѣтъ торгомъ, ремесломъ или промысломъ. Нѣтъ, слѣдовательно, никакого сомнѣнія, что ремесленникъ или торговецъ, ученый, художникъ или «упражняющійся въ мореплаваніи», если только онъ не имѣлъ въ городѣ недвижимой собственности, онъ не пользовался ни активнымъ, ни пассивнымъ правомъ избранія, а слѣдовательно и не былъ активнымъ членомъ городскаго общества. Этимъ, однако, еще не кончаются противорѣчія во взглядахъ автора Наказа на значеніе городскаго общества и права гражданства: въ 395 статьѣ онъ признаетъ право на «мѣщанскія выгоды» лишь за тѣми, кто платитъ «разныя подати»; если это такъ, то мѣщанскими выгодами долженъ пользоваться всякій дѣйствительно платящій подати, независимо отъ того владѣетъ онъ домомъ или нѣтъ; всякій такой плательщикъ есть обыватель города, членъ городскаго общества, мѣщанинъ въ томъ широкомъ смыслѣ, который придаетъ этому слову Екатерина въ 394 статьѣ своего Наказа. Эта неясность понятій не могла не отразиться на будущемъ «единственномъ положеніи» для городовъ. Наказы и дебаты депутатовъ комиссіи 1767 года не могли послужить къ устраненію ея; они скорѣе могли увеличить ее даже въ томъ случаѣ, если бы пресловутая комиссія и не кончила такъ быстро своего существованія. Депутаты отъ городовъ, хотя юридически, по самому избранію, и являлись представителями цѣлаго города, всего его населенія, какъ юридическаго лица, de facto; въ большинствѣ случаевъ они были ни чѣмъ инымъ все-таки, какъ представителями тяглаго торгово-промышленнаго сословія, интересы котораго они и отстаивали; всѣ эти интересы въ ихъ глазахъ, что и понятно совершенно, сосредоточивались исключительно на томъ, чтобы представить правительству во всей его наготѣ свое тяжелое положеніе и добиться хоть какого-нибудь облегченія этого положенія. Вѣковая тягло-сословная политика правительства не могла развить въ городскомъ населеніи сознанія объ его единствѣ; каждая отдѣльная часть этого населенія заботилась лишь о томъ, чтобы добиться той или иной привилегіи, облегченія той или иной обязанности, свалить съ себя ту или иную подать или службу.

Депутатамъ, судя по тѣмъ матеріаламъ, которыми можно пользоваться въ настоящее время, и въ голову не приходило требовать какихъ-либо правъ: всѣ ихъ заботы сосредоточиваются на томъ, чтобы сложить тѣ или другія изъ гнетущихъ городское торгово-промышленное населеніе «сборовъ» и «службъ». Мы видѣли всеобщія жалобы на раззореніе отъ «службъ при казенныхъ сборахъ»; они жалуются на притѣсненія полицейскихъ чиновниковъ [1]), жалуются на будто бы раззоряющее ихъ право крестьянъ продавать въ городахъ свои произведенія [2]), жалуются на такую же конкуренцію и со стороны дворянъ [3]), жалуются вообще на свое тяжелое положеніе. Словомъ, представленные городскими депутатами Наказы строго, почти буквально держатся опредѣленія «обряда», который предписываетъ вносить въ депутатскія полномочія только «общественныя отягощенія и нужды, въ чемъ бы оныя ни состояли» [4]); они полны такими «отягощеніями и нуждами» и просьбами о смягченіи ихъ. Какія же средства видятъ и предлагаютъ правительству депутаты къ облегченію этихъ отягощеній и нуждъ? Они не видятъ другаго средства къ достиженію ихъ цѣли, кромѣ признанія за ними исключительнаго, сословнаго права на занятіе торговлей и ремеслами; они просятъ не допускать къ занятію торговлей ни дворянъ, ни крестьянъ [5]). Того же просятъ они и относительно занятія ремеслами и промыслами всякаго рода: въ противоположность мнѣнію депутатовъ отъ дворянъ, предлагавшихъ сдѣлать правомъ всякаго желающаго свободное вступленіе въ цехъ и выходъ изъ него [6]); депутаты отъ городовъ предлагаютъ записывать въ цехи лишь на вѣчныя времена, видя именно въ этомъ постановленіи средство къ устра-

---

[1]) *Полѣновъ*. Истор. свѣд. объ Екатер. Ком. ч. I. Сб. рус. Ист. Общ. IV, стр. 113.

[2]) На это жалуются депутаты отъ Самары, Карачева, Ельца и другихъ городовъ, см. *Полѣнова*, Истор. свѣд. объ екатер. Коммисіи. I: 100, 109—110, 121; ч. II. 80, 81; 92—95.

[3]) *Ibid.* II, 41.

[4]) Наказъ. „Обрядъ выб. жител. городс." ст. 25 и 26.

[5]) *Полѣновъ*. Ч. II. 41 и I: 100; 109 — 110; 121; ч. II 80 — 81; 92—95.

[6]) Мнѣніе гр. Толстаго, депутата отъ Суздальскаго дворянства. *Ibid.* ч. I. 122. Онъ мотивируетъ это мнѣніе выгодами дворянства, которое такимъ образомъ можетъ легко обучать своихъ крѣпостныхъ разнаго рода

нению конкуренціи [1]) положеніе в ѣ ч н а г о цехового несовмѣстимо съ званіемъ землепашца, который уже не могъ бы въ такомъ случаѣ войти въ составъ цеха иначе, какъ получивъ полную свободу. Депутаты отъ городовъ не останавливались и на этомъ; они почти единогласно просили даровать купечеству право имѣть крѣпостныхъ [2]). Все это ясно указываетъ на то, какіе интересы руководятъ депутатами отъ городовъ, какъ понимаютъ они общественныя нужды этихъ городовъ. Они почти не затрогиваютъ самой организаціи городскаго управленія въ смыслѣ измѣненія ея въ томъ или другомъ смыслѣ. Только депутатъ отъ города Саратова поднялъ вопросъ объ устройствѣ городской полиціи, при чемъ предложилъ далеко не новое средство—передать ее изъ рукъ спеціальныхъ правительственныхъ органовъ снова въ руки городовыхъ Магистратовъ, кромѣ Москвы и Петербурга, «по силѣ Регламента Петра Великаго» [3]). Депутаты отъ городовъ Шуи и Чернаго Яра затронули слегка и вопросъ о составѣ городовыхъ Магистратовъ, но исключительно лишь со стороны срока службы ихъ членовъ; депутатъ отъ Чернаго Яра предлагалъ срокъ службы бургомистровъ и ратмановъ ограничить п я т ь ю или т р е м я годами; депутатъ же отъ Шуи хотѣлъ низвести этотъ срокъ

ремесламъ. Почти тоже высказываютъ депутаты отъ рязанскаго дворянства и казанскаго. *Ibid.* 125 — 127. Депутатъ отъ Г л а в н а г о М а г и с т р а т а Дурасовъ держитъ сторону дворянъ, но уже по инымъ нѣсколько соображеніямъ: „одно мѣщанство, безъ пособія помѣщичьихъ людей, не въ состояніи исправить всѣ ремесла“. *Ibid.* 135—136. Тоже мнѣніе высказываетъ депутатъ отъ казаковъ. *Ibid.* ч. II, 125, 127.

[1]) *Ibid.* I. 122. 136—137; II, 42.

[2]) *Ibid.* II. 77, 85, 92—95, 98. Противъ этого требованія говорилъ кн. Щербатовъ, депутатъ отъ ярославскаго дворянства. Онъ мотивировалъ свое мнѣніе тѣмъ, что „подвластные намъ крестьяне суть подобные намъ“. Однако съ этимъ аргументомъ въ рукахъ онъ ратовалъ лишь противъ права купцовъ владѣть крестьянами, а не дворянъ, находя, что власть купца будетъ тяжелѣе для крестьянина, какъ власть равнаго, а не высшаго. *Ibid.* 107. Онъ кстати высказывается и противъ продажи крѣпостныхъ безъ земли.

[3]) *Ibid.* Ч. I. 122. *Соловьевъ.* Разс. изъ рус. ист. XVIII вѣка. „Рус. Вѣст.“ 1861, № 10, стр. 333—335; п. 10. Авторъ приводитъ между прочимъ и требованіе горожанъ учредить въ городахъ присутственныя мѣста, „какъ въ другихъ государствахъ заведено“ (!). *Ibid.* п. 9.

до одного года [1]). Эти скромныя заявленія двухъ депутатовъ, какъ мы видимъ, черезъ-чуръ уже скромно затрогиваютъ вопросъ объ устройствѣ городскаго управленія и притомъ, затрогиваютъ опять-таки исключительно съ точки зрѣнія личныхъ сословныхъ льготъ; имъ видимо и въ голову не приходитъ мысль объ измѣненіи организаціи городскаго управленія на какихъ-либо новыхъ началахъ; ихъ стремленія не идутъ дальше желанія облегчить для себя хоть сколько-нибудь существующую организацію; но и здѣсь они не рискуютъ предложить что-либо новое, самобытное и, какъ говорится, попадаютъ изъ огня да въ полымя. Словомъ, всѣ жалобы и мнѣнія этихъ депутатовъ состоятъ не въ томъ, чтобы облегчить возложенныя на торгово-промышленное сословіе обязанности путемъ уравновѣшиванія ихъ тѣми или иными правами, а исключительно въ томъ, чтобы поудобнѣе приноровиться къ гнету этихъ обязанностей; сдѣлать ихъ хоть на іоту менѣе чувствительными для себя [2]). Вотъ почему «комиссія о городахъ» едва ли что могла извлечь изъ Наказовъ городскихъ депутатовъ и ихъ мнѣній относительно поставленныхъ Екатериной вопросовъ—что такое городское общество и кто почитается жителемъ въ городѣ [3]). Сословная точка зрѣнія высказывалась относительно городскаго населенія не одними депутатами отъ городовъ; съ этой точки зрѣнія смотрѣли на городское населеніе и многіе изъ депутатовъ отъ дворянства, такъ, даже князь Щербатовъ, одна изъ наиболѣе свѣтлыхъ головъ комиссіи 1767 года, находилъ нужнымъ запретить отстав-

[1]) *Ibid.* Ч. II. 85 и 115. Купецъ Бѣлезлій, депутатъ отъ жителей крѣпости св. Елисаветы, проситъ учредить Магистраты во всѣхъ городахъ, предлагая при этомъ устроить комитетъ изъ 12 человѣкъ въ замѣнъ „всего общества“ (?). *Ibid.* 71—72.

[2]) Между прочимъ, въ наказахъ городскимъ депутатамъ встрѣчается просьба о замѣнѣ подушныхъ податей—подворными. *Соловьевъ.* Разс. изъ рус. ист. XVIII в. Рус. Вѣстн. 1861, № 10, 333—335 п. 17.

[3]) За то она не мало могла извлечь изъ нихъ матеріаловъ для обработки „частныхъ преимуществъ“ городовъ или торгово-промышленнаго сословія. Въ нихъ просятъ, напр., о неназываніи купечества непристойными именами; объ уничтоженіи монополій; о не выписываніи изъ за границы товаровъ. Купцы просятъ даже права посылать своихъ представителей во всѣ присутственныя мѣста по дѣламъ купеческимъ. Мы встрѣчаемся съ огромнымъ количествомъ просьбъ чисто религіознаго содержанія. *Соловьевъ*, *Ibid.* 333—335.

нымъ солдатамъ «жить въ городахъ своими домами», дабы не обременять города людьми, которые, не участвуя въ городовыхъ тягостяхъ, дѣлаютъ подрывъ промысламъ; онъ хотѣлъ болѣе упражнять этихъ отставныхъ солдатъ въ земледѣліи. Какъ мотивъ предлагаемой имъ мѣры болѣе общаго характера онъ высказываетъ соображеніе, что необходимо, «чтобы всѣ сословія въ Россійской Имперіи были раздѣлены, и чтобы каждое изъ нихъ знаніемъ своихъ благъ содѣйствовало общему благу» [1]). Тотъ же князь въ другой своей рѣчи, по поводу требованія депутата отъ рыбинскаго купечества запретить дворянству заниматься торговлей, предлагаетъ раздѣлить торгово-промышленное городское сословіе сначала на двѣ главныя группы — купечество и мѣщанство, а каждую изъ этихъ группъ на классы: купечество — на три, мѣщанство—на два: на мѣщанъ-собственниковъ, ремесленниковъ или цеховыхъ [2]). Само собою понятно, что дѣленіе это должно было быть дѣленіемъ юридическимъ: купцы имѣютъ тѣ или иныя привилегіи сравнительно съ мѣщанами, каждый изъ высшихъ классовъ купцовъ и мѣщанъ является привилегированнымъ относительно низшихъ [3]). Такимъ образомъ одинъ изъ наиболѣе передовыхъ депутатовъ комиссіи до мозга костей пропитанъ сословными воззрѣніями, которыя онъ высказываетъ съ замѣчательной послѣдовательностью, являясь въ этомъ случаѣ какъ бы строгимъ послѣдователемъ автора Наказа, о взглядахъ котораго на этотъ предметъ уже было говорено, и который точно также находилъ, что «въ ономъ третьемъ родѣ суть разныя степени преимуществъ» и не вдаваясь въ подробное разсмотрѣніе этихъ преимуществъ, «открываетъ лишь, какъ онъ выражается, дорогу къ разсужденію» [4])... Не всѣ депутаты, однако, были вѣрны этой дорогѣ, не всѣ хотѣли видѣть «въ третьемъ родѣ разныя степени»; нѣкоторые, въ родѣ, напр., депутата отъ Любимскаго

---

[1]) *Ibid.* ч. I. 97.

[2]) *Ibid.* II. 65—67. Но вмѣстѣ съ этимъ онъ предлагаетъ лишить и иностранныхъ купцовъ ихъ привилегіи, въ сравненіи „съ природными земляками". *Ibid.* 45—46.

[3]) Депутатъ отъ города Серпейска предлагаетъ дать право первостатейнымъ купцамъ носить шпаги. *Поленовъ.* Ч. II. 92—95. *Соловьевъ.* Разс. изъ рус. ист. XVIII в. Рус. Вѣст. 1861 г. № 10; 333—335, п. 14.

[4]) Наказъ, гл. XVI. 382.

дворянства требовали, наоборотъ, «одинаковыхъ привилегій» какъ для мѣщанъ, такъ и для купцовъ, т. е. совершеннаго равенства этихъ двухъ сословій [1]). Но и здѣсь идетъ рѣчь лишь о равенствѣ отдѣльныхъ сословій торгово-промышленнаго населенія городовъ.

И такъ, какъ въ Наказѣ Екатерины, такъ и въ депутатскихъ Наказахъ и мнѣніяхъ сословная точка зрѣнія преобладаетъ и преобразованія и реформы городскаго устройства предлагаются почти исключительно съ этой точки зрѣнія. Въ своей спеціальной (XVII) главѣ «о городахъ» Екатерина разсматриваетъ ихъ исключительно какъ торгово-промышленные центры и съ этой исключительно точки зрѣнія предлагаетъ комиссіи разсмотрѣть «какія выгоды какому роду городовъ... и какія учрежденія въ ихъ пользу постановить слѣдуетъ»; высказавъ мысль, что «не знавъ обстоятельствъ, каждому городу удобное повиновеніе сдѣлать нѣтъ возможности» [2]), императрица указываетъ депутатамъ будущей комиссіи, какъ на такія необходимыя для сочиненія, «удобнаго положенія, обстоятельства, на то, что «есть города разнаго существа, болѣе или менѣе важные по своему положенію» [3]); и что существо это выражается въ томъ, что одни изъ нихъ служатъ только складочными пунктами для товаровъ, назначенныхъ въ отпускъ [4]), другіе—мѣстомъ обмѣна для крестьянъ ихъ продуктовъ на необходимыя въ ихъ быту товары [5]); третьи «цвѣтутъ фабриками» [6]); четвертые, «близь моря лежа, соединяютъ всѣ сіи и другія выгоды» [7]); Пятые «пользуются ярмарками» [8]), шестые

---

[1]) *Полѣновъ*. Ч. II, 35. Онъ же требуетъ и полнаго равенства всѣхъ городовъ и права вступленія въ цехъ для всѣхъ желающихъ. Московскіе дворане просятъ даровать дворянству право заниматься торговлей и промыслами, причемъ предлагаютъ нести всѣ обязанности мѣщанства. *Ibid.* ч. I. 230.

[2]) Наказъ, гл. XVII. 399.

[3]) *Ibid.* 385.

[4]) *Ibid.* 387.

[5]) *Ibid.* 388 и 398. Это — „малые города“, которые „суть весьма нужны по уѣздамъ“.

[6]) *Ibid.* 389.

[7]) *Ibid.* 390.

[8]) *Ibid.* 391.

«суть столицы» и т. д. [1]). Всѣ эти «обстоятельства» комиссія о городахъ и должна была принимать во вниманіе при сочиненіи «единственнаго положенія» для городовъ, именно тѣхъ частей его, которыя будутъ трактовать «о преимуществахъ градскихъ частныхъ», «приличествующихъ» какому нибудь спеціальному «свойству» отдѣльнаго города [2]), въ противоположность «преимуществамъ общимъ», подъ которыми Екатерина разумѣла разрѣшеніе вопросовъ: кто можетъ считаться жителемъ города, что такое городское общество, какъ сдѣлаться городскимъ жителемъ» [3]). Какъ ясно опредѣлилъ авторъ Наказа «частныя преимущества» городовъ, такъ, наоборотъ, туманно опредѣляются имъ, какъ мы видѣли, «преимущества общія». Наказы городскихъ депутатовъ могли, какъ мы видѣли, дать комиссіи матеріалы лишь для выработки «частныхъ преимуществъ» городовъ, а никакъ не общихъ. Спросить мнѣній городскихъ и другихъ депутатовъ относительно «общихъ преимуществъ» комиссія не успѣла въ теченіе своего пятимѣсячнаго существованія. Разработка «единственнаго положенія» о городахъ перешла въ вѣдѣніе особой «комиссіи о государственныхъ родахъ» [4]); самое положеніе появилось на свѣтъ лишь семнадцать лѣтъ спустя послѣ закрытія комиссіи 1767 года.

---

[1]) *Ibid.* 392.

[2]) Начертаніе о приведеніи къ оконч. Комиссіи о сост. пр. нов. Ул.. 189.

[3]) *Ibid.*

[4]) *Плошинскій.* Гор. или ср. сост. рус. нар. 214.

КНИГА ЧЕТВЕРТАЯ.

Жалованная Грамота городамъ 1785 года.

ОТДѢЛЪ ПЕРВЫЙ.

Городское общество и общія городскія учрежденія.

ГЛАВА I.

Городское общество.

Въ первой половинѣ 1785 года, наконецъ, издано было «единственное Положеніе о городахъ». Въ апрѣлѣ этого года, Екатерина II издаетъ Грамоту на права и выгоды городамъ Россійской имперіи, которою она «восхотѣла, данныя ею городамъ, ихъ обществамъ и членамъ сихъ обществъ, выгоды и преимущества подтвердить» [1]).

Такимъ образомъ, только двадцать лѣтъ спустя послѣ того, какъ сознана была необходимость «единственнаго положенія» для городовъ, появляется это положеніе; только двадцать почти лѣтъ спустя послѣ того, какъ постановлены были императрицей вопросы: «что есть городъ, кто въ ономъ почитается жителемъ, и кто составляетъ общество того города, и кому пользоваться выгодами по свойству естественнаго положенія того мѣста, и какъ сдѣлаться городскимъ жителемъ можно», она даетъ на нихъ отвѣты путемъ законодательнымъ. Грамота городамъ содержитъ въ себѣ эти отвѣты.

---

[1]) П. С. З. № 16188, введеніе.

При самомъ поверхностномъ даже знакомствѣ съ этимъ законодательнымъ памятникомъ нельзя не видѣть, что имъ вносится въ правительственную регламентацію городскаго устройства и управленія много единства, систематичности, полноты и много совершенно новыхъ понятій и взглядовъ на городъ и его населеніе. Съ другой стороны, самаго бѣглаго взгляда достаточно, чтобъ убѣдиться, что все новое въ Грамотѣ городамъ далеко не вытѣсняетъ старыхъ, сложившихся вѣками, понятій и взглядовъ, которые въ изобиліи встрѣчаются въ ней, перемѣшиваясь и переплетаясь съ новыми. При этомъ, первые настолько еще преобладаютъ въ умѣ законодательницы надъ послѣдними, что почти заслоняютъ, поглощаютъ ихъ собою. Сама законодательница, внося новые взгляды и понятія, дѣлаетъ это, какъ бы сама того не замѣчая. Она говоритъ, что издавая грамоту, она лишь «восхотѣла подтвердить» ею уже существующія выгоды и преимущества городовъ и ихъ обществъ. Уже однихъ этихъ словъ законодательницы было бы достаточно для подтвержденія только-что высказаннаго. Эти слова уже подготовляютъ изслѣдователя къ тому, съ чѣмъ онъ имѣетъ встрѣтиться въ Грамотѣ при болѣе или менѣе близкомъ ознакомленіи съ ней.

«Чтожъ есть городъ?» Какъ опредѣляетъ его Грамота городамъ? Что понимаетъ она подъ нимъ въ общественно-политическомъ смыслѣ? Прямаго и точнаго отвѣта на этотъ вопросъ мы не встрѣчаемъ въ Грамотѣ; этого мало, мы не встрѣчаемся вовсе со сколько-нибудь точно формулированнымъ опредѣленіемъ города въ этомъ смыслѣ. Но за то Положеніе 1785 года даетъ намъ опредѣленіе «градскаго общества»; оно опредѣляетъ понятіе городскаго обывателя, горожанина; основываясь на этихъ понятіяхъ не трудно отвѣтить на только-что поставленный вопросъ. Что называетъ законодатель городскимъ обществомъ? До сихъ поръ, какъ мы видѣли, законодательство вовсе не знало общества городскихъ жителей, гражданъ; оно вѣдалось съ горожанами, торгово-промышленнымъ населеніемъ города, не представлявшимъ собою ничего цѣлаго, распадавшимся на отдѣльныя тяглыя единицы. Грамота городамъ 1785 года вноситъ новое понятіе — понятіе «градскаго общества», какъ одного цѣлаго, какъ юридическаго лица. Еще Неволинъ въ своей коротенькой замѣткѣ, приложенной къ «списку русскихъ городовъ», замѣтилъ, что городовое Положеніе Екате-

рины II разсматриваетъ города уже съ новой точки зрѣнія [1]). И это замѣчаніе нашего извѣстнаго юриста совершенно справедливо: императрица, дѣйствительно, высказываетъ совершенно новое понятіе о городскомъ населеніи, горожанахъ. Опредѣляя городское общество, она говоритъ, что оно составляется изъ городскихъ обывателей [2]). Понятіе городскаго обывателя опредѣляется нѣсколькими статьями Городоваго Положенія. Опредѣленія, содержащіяся въ этихъ статьяхъ далеко не согласны между собою. Устанавливая, что слѣдуетъ понимать подъ городскимъ обывателемъ, законодательница видимо находится подъ вліяніемъ двухъ совершенно противоположныхъ стремленій. Съ одной стороны, она находится еще подъ сильнымъ давленіемъ прежняго понятія о городскомъ обывателѣ, горожанинѣ, исключительно какъ представителѣ торгово-промышленнаго сословія; въ то же время она все еще не отказалась отъ мысли, высказанной ею двадцать лѣтъ тому назадъ въ Наказѣ, мысли о созданіи на Руси третьяго сословія — tiers état — Западной Европы, «средняго рода». Съ другой стороны, на нее вліяетъ фактическое состояніе общественно-городской жизни: составные элементы городскаго населенія стали, по крайней мѣрѣ въ нѣкоторыхъ городахъ, на столько разнообразны, что игнорировать ихъ было бы очень трудно. Признавать обывателями такихъ городовъ, какъ Петербургъ, Москва, только торговцевъ и промышленниковъ было уже невозможно. Подъ вліяніемъ этихъ-то двухъ, діаметрально-противоположныхъ стимуловъ и даетъ Городовое Положеніе 1785 года свое сбивчивое, запутанное опредѣленіе городскаго обывателя.

---

[1]) Пол. собр. соч., т. VI. 29: „города, говоритъ Неволинъ, перестали быть мѣстомъ жительства однѣхъ лицъ, принадлежащихъ къ третьему сословію людей въ государствѣ; они сдѣлались средоточіемъ духовной и вещественной жизни въ государствѣ“. Они не были никогда, прибавлю отъ себя, мѣстомъ жительства только „третьяго сословія людей“. Такимъ мѣстомъ они были до 1785 года лишь въ глазахъ закона, de jure; de facto же они всегда были населены не однимъ только торгово-промышленнымъ людомъ.

[2]) П. С. З. № 16188, ст. 29: „Городовымъ обывателямъ каждаго города жалуется дозволеніе собираться въ томъ городѣ и составить общество градское и пользоваться нижеписанными правами и выгодами“.

Только вліяніемъ вѣковой политики всеобщаго закрѣпощенія сословій и стремленіемъ создать въ Россіи во что бы то ни стало западно-европейскій tiers-état — «средній родъ людей» и можно объяснить слѣдующее мѣсто Грамоты городамъ: «городскихъ обывателей средняго рода людей или мѣщанъ названіе есть слѣдствіе трудолюбія или добронравія, чѣмъ и пріобрѣли отличное состояніе» [1]). Здѣсь подъ людьми средняго рода законодатель разумѣетъ только извѣстную часть городскихъ обывателей; эти два понятія не принимаются еще имъ за синонимы. Но въ слѣдующей статьѣ выраженія—«городскіе обыватели» и «средняго рода люди» употребляются законодателемъ уже какъ понятія совершенно однозначащія [2]), и подъ городскими обывателями разумѣется исключительно люди личнаго труда, торгово-промышленники, составляющіе «отличное состояніе», т. е. особое сословіе, имѣющее свои особыя права и привилегіи. Съ этой точки зрѣнія, исключительно сословной, городскіе обыватели трактуются въ цѣломъ рядѣ статей Городоваго Положенія 1785 года [3]); одна изъ этихъ статей исключительнымъ назначеніемъ городовъ считаетъ — давать ихъ жителямъ «способы пріобрѣтенія имущества посредствомъ торговли, промысловъ, рукодѣлій и ремеслъ» и тѣмъ умножать доходы государственные; въ этомъ-то назначеніи городовъ законодатель и видитъ почему-то причину необходимости сдѣлать городское населеніе, городскихъ обывателей, «отличнымъ», наслѣдственнымъ состояніемъ [4]) или сословіемъ, снабженнымъ правомъ особаго сословнаго суда [5]), сословной чести [6]). Ясно, что во всѣхъ этихъ статьяхъ Городовое Положеніе подъ городскими обывателями понимаетъ тоже самое, что Петръ Великій понималъ подъ своими регулярными гражданами.

---

[1]) *Ibid.* ст. 80. Ср. съ статьями: 377, 378 и 383 Наказа, гдѣ трудолюбіе и добронравіе точно также полагается въ основу „положенія", которое имѣлъ въ виду выработать для „средняго рода людей" авторъ Наказа.

[2]) *Ibid.* ст. 81.

[3]) Рубрика Д. О личныхъ выгодахъ городовыхъ обывателей, средняго рода людей или мѣщанъ вообще.

[4]) *Ibid.* 81 и 83.

[5]) *Ibid.* ст. 84, 85 и 87.

[6]) *Ibid.* ст. 86 и 91.

Совершенно иное понятіе городскаго обывателя устанавливается другими частями Положенія; понятіе, вполнѣ чуждое сословности. Вотъ какъ опредѣляетъ понятіе городскаго обывателя первая половина 77 статьи Положенія: «подъ городскими обывателями разумѣются всѣ тѣ, кои въ томъ городѣ или старожилы, или родились, или поселились, или домы, или иное строеніе, или мѣста, или землю имѣютъ, или въ гильдіи, или въ цехъ записаны, или службу городскую отправляли, или въ окладъ записаны и по тому городу носятъ службу или тягость». Между только-что разобраннымъ понятіемъ городскаго обывателя и тѣмъ, которое устанавливается сейчасъ приведеннымъ мѣстомъ Положенія — громадная разница. Городской обыватель по первому опредѣленію является не болѣе, какъ частнымъ понятіемъ втораго — общаго, видовымъ понятіемъ рода. Люди средняго рода, это «отличное состояніе» по опредѣленію 77 статьи являются уже только извѣстной частью городскихъ обывателей, городскаго населенія, въ составъ котораго по взгляду законодателя, выразившемуся въ этой статьѣ, входитъ всякій, имѣющій въ данномъ городѣ осѣдлость и записанный въ такъ-называемую обывательскую книгу [1]). По этому опредѣленію городскимъ обывателемъ является уже не членъ только того или другаго сословія, а всякій, живущій въ чертѣ города, независимо отъ того, къ какому сословію онъ принадлежитъ, чѣмъ занимается, какимъ видомъ собственности онъ владѣетъ. Въ этомъ опредѣленіи мы встрѣчаемся съ совершенно новымъ взглядомъ законодательства на городское населеніе, взглядомъ еще ни разу не высказывавшимся доселѣ въ законодательствѣ. Въ немъ воскресаетъ и развивается мысль Екатерины, высказанная ею въ 1766 году въ «обрядѣ» выбора городскихъ депутатовъ въ Коммиссію 1767 года [2]).

Совокупность городскихъ обывателей въ этомъ послѣднемъ смыслѣ и составляютъ городское населеніе въ смыслѣ одного цѣлаго,

---

[1]) *Ibid.* ст. 56. Незаписанный въ обывательскую книгу не считается гражданиномъ; а въ нее вносятся всѣ тѣ, которые перечислены въ качествѣ обывателей, въ 77 статьѣ. См. *Ibid.* ст. 55 и 63—68.

[2]) Правомъ активнаго и пассивнаго избранія по „обряду“ пользовался, какъ мы видѣли, всякій, владѣвшій въ городѣ домомъ, или домомъ и торгомъ, или домомъ и ремесломъ или домомъ и промысломъ.

юридическаго лица, «градское общество», выражаясь языкомъ Положенія; городскіе же обыватели въ смыслѣ людей средняго рода или отличнаго состоянія составляютъ лишь часть этого общества. Къ этому заключенію приводятъ нѣсколько статей Положенія, опредѣляющихъ право участія въ собраніи «градскаго» общества. Изъ нихъ видно, что въ собраніи «градскаго общества» могли участвовать не одни только городскіе обыватели въ смыслѣ людей средняго рода, но всѣ, обладающіе капиталомъ, приносящимъ дохода не менѣе 50 рублей ассигнаціями и достигшіе двадцати-пятилѣтняго возраста; а безъ права голоса могли участвовать въ собраніи даже и неудовлетворявшіе этимъ условіямъ [1]). Такъ какъ Положеніе не опредѣляетъ какимъ образомъ долженъ быть добытъ доходъ, дающій право на участіе въ собраніи городскаго общества, то было бы натяжкой предполагать, что подъ имѣющими, требуемый цензомъ, доходъ разумѣются только торговцы и ремесленники, которые, какъ увидимъ впослѣдствіи, составляютъ свои особыя, частныя общества. Городское общество въ этомъ смыслѣ, какъ совокупность лицъ, удовлетворяющихъ извѣстному цензовому требованію, законодатель снабжаетъ всѣми качествами юридическаго лица: оно имѣетъ свои собранія, своихъ представителей, свою собственность [2]) и тому подобное; но оно, это юридическое лицо, составляется не изъ отдѣльныхъ лицъ, а изъ отдѣльныхъ мелкихъ общинъ, группъ, почти исключительно сословнаго характера.

Законодатель, внеся въ свои общественно-политическія воззрѣнія совершенно новыя понятія о городскомъ обывателѣ и городскомъ обществѣ, не могъ вмѣстѣ съ тѣмъ отдѣлаться отъ старыхъ, вѣками сложившихся, понятій и взглядовъ на городское населеніе, отъ вѣковой политики своихъ предшественниковъ. Сословное начало, исчезнувъ изъ опредѣленія городскаго обывателя въ широкомъ смыслѣ этого слова и городскаго общества, какъ совокупности всего городскаго населенія, почти съ прежнею силою проявляется въ опредѣленіи отдѣльныхъ видовъ городскихъ обывателей, отдѣльныхъ составныхъ частей городскаго общества. Мы уже знакомы со

---

[1]) *Ibid.* ст. 50 и 51. Въ собраніи не могъ участвовать всякій городской обыватель „опороченный судомъ, или котораго явный и довѣріе нарушающій порокъ, всѣмъ извѣстенъ“. *Ibid.* ст. 52.

[2]) *Ibid.* ст. 30, 39—44.

стремленіемъ Положенія устроить изъ средняго рода городскихъ обывателей наслѣдственное, «отличное» состояніе; это стремленіе проявляется въ значительной степени и относительно другихъ частей городскаго населенія. Городское населеніе во всей его совокупности, составляя одно «градское общество», какъ юридическое лицо, распадается на нѣсколько отдѣльныхъ группъ, для большинства которыхъ основой является сословное начало.

Требуя внесенія всѣхъ городскихъ обывателей въ такъ-называемую обывательскую книгу, Положеніе разбиваетъ ихъ на шесть отдѣльныхъ классовъ уже не на экономическомъ только началѣ ценза, но по преимуществу на сословномъ началѣ промысла, занятій. Изъ всѣхъ шести классовъ только одинъ первый, классъ такъ-называемыхъ настоящихъ городскихъ обывателей, городскихъ обывателей въ тѣсномъ смыслѣ слова, не покоится на этомъ началѣ, основываясь на экономическомъ началѣ недвижимой собственности: къ этому классу, въ отличіе отъ городскихъ обывателей вообще, относятся всѣ тѣ, которые владѣютъ въ городѣ какою-либо недвижимою собственностью—домомъ, землей и т. п. [1]). Такимъ образомъ, въ первую рубрику городской обывательской книги вносятся городскіе обыватели, непринадлежащіе къ тому или иному классу торгово-промышленнаго сословія исключительно, но всякій владѣлецъ городской недвижимой собственности — будетъ ли онъ промышленникъ, служилый человѣкъ, дворянинъ или духовное лицо — все равно. Въ основу опредѣленія понятія настоящихъ городскихъ обывателей положено тоже самое начало, на которомъ покоится опредѣленіе городскихъ обывателей вообще: въ томъ и другомъ случаѣ этимъ началомъ является начало собственности лишь въ различныхъ видахъ [2]); слѣдовательно, сословный элементъ здѣсь не имѣетъ рѣшительно никакого значенія. Нѣчто совершенно иное встрѣчаемъ мы въ остальныхъ пяти группахъ, на которыя подраздѣляетъ Положеніе городскихъ обывателей въ широкомъ смы-

[1]) „Настоящіе городскіе обыватели суть тѣ, кои въ томъ городѣ домъ, или иное строеніе, или мѣсто или землю имѣютъ“. Толкованіе къ ст. 63.

[2]) Совершенно вѣрно опредѣляетъ г. Муловъ различіе между настоящими обывателями и регулярными гражданами Петра Великаго. Истор. обозр. правител. мѣръ по устр. гор. общ. управл. Стр. 95.

слѣ слова. Вторую группу обывателей по Положенію 1785 года составляютъ всѣ тѣ, которые вписаны въ одну изъ трехъ купеческихъ гильдій, т. е. купцы всѣхъ трехъ гильдій [1]). Къ третьей группѣ относятся всѣ ремесленники, записанные въ цехи [2]). Къ четвертой группѣ относятся всѣ иногородные и иностранцы, приписавшіеся къ данному городскому обществу съ цѣлями промышленными. Это — такъ-называемые иногородные и иностранные гости [3]). Пятый классъ самый немногочисленный, но въ глазахъ законодателя, видимо, очень важный классъ, такъ какъ Положеніе останавливается на немъ съ подробностью, несоразмѣрною съ его фактической важностью. Этотъ классъ, въ свою очередь, подраздѣляется на семь отдѣльныхъ группъ [4]). Это такъ-называемые именитые граждане. Къ нимъ законодатель относитъ исключительно представителей личнаго труда и капитала, какъ и къ предъидущимъ группамъ, начиная со второй; съ тѣмъ лишь отличіемъ, что сюда причисляются представители самаго крупнаго капитала и труда интеллектуальнаго. Этотъ классъ городскихъ обывателей представляетъ собою, такъ сказать, аристократію людей средняго рода. Въ нихъ, въ людяхъ этой категоріи горожанъ, Екатерина, очевидно,

---

[1]) П. С. З. № 16188, ст. 64. Число гильдій Положеніемъ не измѣняется, но увеличивается капиталъ, дающій право принадлежать къ той или другой изъ нихъ; такъ, чтобы принадлежать къ первой гильдіи—необходимо владѣть капиталомъ отъ 10 до 50-ти тысячъ; чтобы вступить во вторую—нуженъ капиталъ отъ 5 до 10 тысячъ; въ третью — отъ 1 до 5 тысячъ рублей.

[2]) *Ibid.* ст. 65.

[3]) *Ibid.* ст. 66.

[4]) *Ibid.* ст. 67. Эти семь группъ слѣдующія: 1) служившіе по выборамъ т. е., такъ сказать, почетные обыватели; 2) лица, имѣющія академическіе и университетскіе аттестаты; 3) всякаго рода художники, артисты, имѣющіе аттестаты; 4) владѣющіе капиталами свыше 50000 р.; 5) банкиры, обладающіе капиталомъ свыше 100000 р.; 6) оптовые торговцы, неимѣющіе лавокъ; наконецъ, 7) владѣльцы кораблей, плавающихъ въ иностранныя моря. См. тоже въ ст. 132. Опредѣленіе шестаго разряда именитыхъ гражданъ скоро потребовало разъясненій. Въ 1787 году подъ оптовыми торговцами принято разумѣть лишь торговцевъ, покупающихъ товары на биржѣ или по контрактамъ и не производящихъ „лавочнаго торга“. П. С. З. № 16584, п. 2. Къ седьмому разряду нельзя относить тѣхъ, которые владѣютъ кораблями въ компаніи. *Ibid.* п. 3.

думала осуществить свою завѣтную идею о русскомъ tiers état. Наконецъ, къ шестому классу городскихъ обывателей Положеніе о городахъ относитъ все постоянное промышленное и рабочее населеніе городовъ, не входящее въ составъ ни одного изъ только-что перечисленныхъ пяти классовъ, не записанное ни въ одну изъ пяти первыхъ частей обывательской книги; это классъ такъ-называемыхъ посадскихъ [1]).

Различіе всѣхъ этихъ отдѣльныхъ группъ или классовъ городскихъ обывателей не выражается лишь въ томъ, что они заносятся въ различныя рубрики городской обывательской книги. Оно идетъ гораздо глубже. Каждая изъ этихъ шести группъ составляетъ отдѣльное общество, пользующееся правомъ особыхъ собраній и, какъ увидимъ впослѣдствіи, правомъ представительства въ обще-городскихъ учрежденіяхъ; почти каждая изъ нихъ пользуется, кромѣ того, своими спеціальными учрежденіями. Стремленія законодателя возможно рѣзче отдѣлить эти классы другъ отъ друга, придать имъ рѣзко-сословный характеръ, дошли до того, что онъ старается даже установить тѣ виды недвижимой собственности, которыми каждый изъ этихъ классовъ можетъ владѣть [2]). Я не говорю о видѣ торговли и промысла, производствомъ которыхъ каждый изъ классовъ могъ заниматься, такъ какъ это право стояло въ непосредственной связи съ податями и повинностями, которыя каждый изъ нихъ долженъ былъ платить. Законодатель точно опредѣляетъ, въ какомъ экипажѣ и на скольких лошадяхъ могъ ѣздить членъ каждаго изъ этихъ сословій [3]). Одни изъ этихъ классовъ

---

[1]) П. С. З. № 16188, ст. 68 толкованіе къ ней: „посадскіе—какъ суть въ томъ городѣ старожилы или поселившіеся, или родившіеся, въ другія части городской обывательской книги не внесены; промысломъ, рукодѣліемъ или работою кормятся въ томъ городѣ“.

[2]) Такъ, только именитымъ гражданамъ дозволялось имѣть дачи „загородные дворы и сады“. *Ibid.* ст. 134.

[3]) Именитые граждане могли ѣздить въ городѣ въ каретѣ, какъ парой, такъ и четверней. *Ibid.* ст. 133. Купцы первой гильдіи — въ каретѣ же, но только парой. *Ibid.* ст. 106 Второй — только въ колясктѣ, но парой же, — 112. Третьей гильдіи купцы могли ѣздить только на одной лошади; — ст. 119. Тоже самое имѣло мѣсто и относительно посадскихъ. *Ibid.* ст. 145. Вѣроятно тоже самое имѣетъ мѣсто и относительно цеховыхъ, если они не записаны ни въ одну изъ гильдій.

должны были нести личную, какъ денежную, такъ и натуральную повинность, платя подушное и ставя рекрутъ — какъ посадскіе и цеховые, незаписанные къ гильдіи [1]). Сословіе именитыхъ гражданъ и купцовъ первыхъ двухъ гильдій освобождается отъ тѣлеснаго наказанія [2]). Переходъ изъ одной группы въ другую юридически по Положенію 1785 года совершенно свободенъ: каждый посадскій или ремесленникъ, внеся гильдейскіе, становился купцомъ той или другой гильдіи [3]); понятно, что всякій ремесленникъ, купецъ, составившій капиталъ свыше 50,000 рублей или получившій аттестатъ одной изъ академій или университета, дѣлался членомъ одной изъ семи группъ именитыхъ гражданъ [4]). Разумѣется само собою, что всѣ подобнаго рода права и привилегіи могли имѣть мѣсто лишь относительно послѣднихъ пяти классовъ городскихъ обывателей; что же касается перваго класса—настоящихъ городскихъ обывателей, то по отношенію къ этому классу они не могли имѣть мѣста, такъ какъ этотъ классъ обывателей покоился, какъ мы видѣли, на началѣ недвижимой собственности и соединялъ въ себѣ представителей всѣхъ остальныхъ классовъ.

Независимо отъ того, что представлялъ собою каждый изъ отдѣльныхъ классовъ городскихъ обывателей, всѣ они въ ихъ совокупности, какъ уже было сказано, составляли одно цѣлое, «градское общество», юридическое лицо. Городовымъ обывателямъ каждаго города жалуется дозволеніе собираться въ томъ городѣ и

---

[1]) Отъ подушнаго избавляются купцы всѣхъ гильдій, и понятно, именитые граждане; купцы платятъ вмѣсто подушнаго—гильдейскіе. *Ibid.* 93. Тѣ и другіе не ставятъ рекрутъ натурой; купцы вносятъ деньги — 99; а именитые граждане вовсе не несутъ рекрутской повинности, хотя объ этомъ и не говорится въ Положеніи.

[2]) *Ibid.* 135, 107 и 113.

[3]) *Ibid.* ст. 121. Рижское намѣстническое правленіе нашло, что въ такомъ случаѣ ремесленникъ долженъ „выдти изъ цеха и оставить свое прежнее ремесло“. Но Сенатъ постановилъ „платить подати по обоимъ званіямъ, не дѣлая имъ (ремесленникамъ, записавшимся въ гильдію) никакого стѣсненія“. П. С. З. № 16584, п. 6 и отвѣтъ на него. Это положеніе подтверждено и шесть лѣтъ спустя. П. С. З. № 17157.

[4]) Именитый гражданинъ могъ сдѣлаться даже дворяниномъ, если его отецъ и дѣдъ безпорочно сохранили „именитость“. *Ibid.* ст. 137.

составить общество» [1]). Мы уже видѣли, что собраніе этого общества составлялось не изъ представителей отдѣльныхъ сословныхъ частей его, а изъ всѣхъ городскихъ обывателей, достигшихъ 25-ти лѣтняго возраста и обладающихъ капиталомъ, доходъ съ котораго не менѣе 50 рублей ассигнаціями [2]), Въ этомъ собраніи всѣхъ членовъ городскаго общества, пользовавшихся правомъ голоса выражается воля всего городскаго населенія, какъ юридическаго лица. Въ качествѣ такого лица, обладающаго свободною волею и органомъ для ея выраженія, «градское» общество, обладаетъ всякаго рода собственностью, какъ движимою, такъ и недвижимою. Собственность перваго рода, общественный капиталъ въ тѣсномъ, обыденномъ значеніи этого слова, составлялся по Положенію различными способами: по 42 статьѣ его городскому обществу дозволялось составлять особливую казну своими добровольными складками» [3]); кромѣ этой добровольной складчины, едвали бывшей въ состояніи дать хоть сколько нибудь значительную сумму, общественный капиталъ составлялся изъ всякаго рода доходовъ съ различныхъ видовъ недвижимой городской собственности: земель, всякаго рода угодій, промышленныхъ заведеній и т. п. [4]); въ составъ этого капитала входили также тѣ взносы, которые дѣлались всякимъ, вновь вступавшимъ въ среду городскаго общества, въ качествѣ члена его [5]). Этимъ и ограничивались всѣ доходы городскаго общества, получаемые имъ, такъ сказать, съ себя самого. Первый

[1]) *Ibid.* Ст. 29.

[2]) *Ibid.* Ст. 49—51.

[3]) Какъ производятся эти добровольныя складки, въ статьѣ ничего не говорится.

[4]) *Ibid.* Ст. 3, 18, 19 и 149.

[5]) *Ibid.* Ст. 72: „при внесеніи семьи въ городскую обывательскую книгу отдается на волю общества градскаго, имѣетъ ли каждая семья внести и сколько денегъ въ городскую казну, что при каждомъ сборѣ единожды общество градское опредѣлить имѣетъ, но не свыше 100 р.“ Эта статья вмѣстѣ съ 42—единственныя во всемъ положеніи 1785 года статьи, въ которыхъ говорится о правѣ городскаго общества налагать на своихъ членовъ сборы. Указъ отъ 12 октября 1787 предписываетъ городскому обществу при наложеніи на вступающаго въ среду его члена опредѣленнаго вноса „соблюдать справедливость и соразмѣрность съ годовыми податями (!) въ казну“. П. С. З. 16584. п. 9.

и послѣдній источники были слишкомъ не надежны: на добровольныя приношенія трудно полагаться даже и не при такомъ состояніи общественно-городской жизни, съ какимъ мы встрѣчаемся во время изданія Грамоты о городахъ; взносы семей, вновь вступавшихъ въ среду городскаго общества во всякомъ случаѣ не могли быть, какъ и добровольные взносы, правильною, постоянною доходною статьею; что касается доходовъ, получавшихся съ недвижимой городской собственности, то и они, несмотря на нѣкоторую ихъ правильность и постоянство, не могли ни въ какомъ случаѣ удовлетворить скромныхъ потребностей тогдашней общественно-городской жизни: недвижимая собственность городовъ въ это время была слишкомъ ничтожна. Не допуская права самообложенія въ болѣе широкихъ размѣрахъ и въ болѣе правильныхъ формахъ, правительство должно было поступиться для удовлетворенія общественно-городскихъ нуждъ обще-государственными доходами. Въ пользу городовъ опредѣлено было отдавать одинъ процентъ съ питейнаго сбора, шедшаго въ казну [1]); кромѣ того, въ городахъ, въ которыхъ существовали таможни, велѣно было отдѣлять въ городскіе доходы по два процента съ ввозныхъ пошлинъ и по одному съ вывозныхъ [2]). Что касается недвижимой городской собственности, то она по Положенію 1785 года состояла изъ общественно-городской земли и зданій всякаго рода. Начало общественно-городской поземельной собственности положено гораздо ранѣе изданія Грамоты о городахъ. Въ Уложеніи царя Алексѣя Михайловича мы встрѣчаемся съ опредѣленіемъ относительно такъ называемаго общественнаго выгона при городахъ, который оно заботливо охраняетъ отъ частнаго захвата [3]). Опредѣленія Уложенія 1649 года, касаю-

[1]) *Ibid.* Ст. 147. Въ іюнѣ того же 1785 года Сенатъ подтвердилъ это опредѣленіе, указавъ Губернаторамъ, Казеннымъ Палатамъ платить городу 1% съ виннаго сбора, производимаго въ этихъ городахъ П. С. З. №№ 16218 и 16894; этимъ послѣднимъ указомъ предписывается Главнокомандующему Петербурга вносить винный сборъ, идущій въ пользу города, потретямъ.

[2]) *Ibid.* Ст. 146. См. также П. С. З. № 16457. Оба эти сбора отдавались въ пользу города какъ мы видѣли, указомъ объ учрежденіи оренбургскаго магистрата.

[3]) Въ 6 ст. XIX главы оно опредѣляетъ величину, городскаго выгона Москвы; а въ 10 статьѣ той же главы говорится о городскихъ выгонахъ

щіяся этого предмета, имѣли силу, по всей вѣроятности, до самаго царствованія Екатерины II, такъ какъ ни въ регламентѣ Петра Главному Магистрату, ни въ его инструкціяхъ городовымъ Магистратамъ, ни въ указахъ Елисаветы, касавшихся городовъ, мы не встрѣчаемся болѣе съ опредѣленіями относительно городскаго выгона. Опредѣленія Уложенія по этому предмету становились недостаточными со времени обращенія города, какъ совокупности населенія, въ одно цѣлое, въ земскую единицу, съ характеромъ юридическаго лица. По Уложенію 1649 года принадлежавшая городу земля — общественный выгонъ — не составляла собственности города, она оставалась собственностью государства и была лишь въ пользованіи города, или лучше, его населенія, которое утилизировало ее не какъ одно цѣлое, юридическое лицо, а какъ совокупность отдѣльныхъ лицъ: каждый городской обыватель имѣлъ право на это пользованіе. Городъ не имѣлъ никакихъ средствъ къ защитѣ этой земли отъ частнаго захвата. Екатерина II еще въ началѣ царствованія обращаетъ вниманіе на этотъ вопросъ: вслѣдъ за новымъ росписаніемъ городовъ въ 1764 году, въ инструкціи Межевымъ канцеляріямъ и конторамъ, изданной въ началѣ 1766 года, законодательница опредѣляетъ нѣсколько точнѣе права городовъ на отмежеванныя къ нимъ земли для общественнаго выгона, который найдено необходимымъ увеличить для Москвы до четырехъ верстъ, а для остальныхъ городовъ до двухъ [1]). Но и Межевой инструкціей, какъ и Уложеніемъ 1649 года, земля отводилась только въ пользованіе горожанъ, а не города, какъ юридическаго лица. Во многихъ городахъ земли, отведенной правительствомъ подъ выгонъ, было недостаточно, что сознавало, какъ мы

вообще: „а выгономъ въ городѣхъ быти по прежнему“; здѣсь же опредѣляется, что если кто завладѣлъ выгономъ, то отобрать захваченное и отмежевать къ городу; въ 7 статьѣ говорится „слободы, устроенныя на государевыхъ посадскихъ земляхъ и животинныхъ выпускахъ“ отбирать въ посадъ „безъ лѣтъ и безповоротно, за то — не строй на государевой землѣ слободъ.

[1]) Однако желаніе это осталось лишь желаніемъ: города остались при томъ же количествѣ, такъ какъ свободныхъ земель оказалось недостаточно. П. С. З. № 12659 гл. VIII, п. 18: „при которыхъ городахъ... на выгонъ положенной пропорціи намѣрить будетъ не изъ чего, тамъ оставлять столько, сколько нынѣ во-владѣніи градскомъ явится“.

только что видѣли, само правительство; населеніе нѣкоторыхъ городовъ рѣшило удовлетворить эту свою несложную потребность собственными средствами. Въ 1783 году жители города Боровичей рѣшили купить недостающую имъ подъ общественный выгонъ землю «сообща» и совершить купчую крѣпость на имя всего общества. Имъ это удается [1]). Такимъ образомъ, общественный выгонъ въ нѣкоторыхъ городахъ дѣлается полною собственностью, но все-таки не города, не городскаго населенія, какъ юридическаго лица, а лишь горожанъ, онъ представляетъ собою ничто иное какъ общую собственность—condominium. Во всякомъ случаѣ, однако, подобнаго рода фактъ—шагъ впередъ, по пути развитія изъ городскаго населенія юридическаго лица и обращенія его общей собственности, въ собственность юридическаго лица.

По городовой грамотѣ 1785 года совершенно измѣняются какъ объемъ городской недвижимой собственности, такъ и ея характеръ: она дѣлается собственностью «градскаго общества», какъ юридическаго лица, а не горожанъ, изъ которыхъ каждый имѣлъ бы на нее право. Недвижимая собственность городовъ достигаетъ, сравнительно, значительныхъ размѣровъ и разнообразія. Общественно-городскія земли уже не ограничиваются одними выгонами [2]). Кромѣ земель городское общество владѣетъ различнаго рода зданіями, какъ необходимыми для помѣщенія различныхъ общественно-городскихъ учрежденій, собранія самаго общества [3]), такъ и служащими для разнаго рода промысловъ [4]). Мы встрѣчались и до Екатерины II

[1]) П. С. З. № 15848. Петербургскій Верхній Надворный Судъ, куда боровичане обратились съ просьбой о заключеніи купчей, отказалъ имъ въ этомъ; но Межевая Канцелярія отмѣрила купленную землю и Сенатъ, основываясь на этомъ послѣднемъ фактѣ, рѣшилъ, что „къ покупкѣ и писанію купчей препятствія быть не можетъ".—Трудно объяснить, почему боровичане обратились въ данномъ случаѣ въ Верхній Надв. Судъ, учрежденный, какъ извѣстно, въ качествѣ второй инстанціи для дворянства и разночинцевъ, живущихъ въ столицахъ.

[2]) Городу принадлежатъ вообще „земли": сады, поля, луга, рощи, пустопорожнія мѣста. П. С. З. № 16188 ст. 2.

[3]) Городскому обществу дозволяется имѣть домъ для своихъ собраній и архивовъ. *Ibid.* ст. 39. Въ немъ же собираются обѣ Думы. *Ibid.* ст. 171 и 175.

[4]) Городъ можетъ владѣть мельницами, трактирами и т. п. промышленными заведеніями. *Ibid.* ст. 2, 3, 18, 19 и 149.

не только съ общественно-городскимъ выгономъ, т. е. общественною землею, но видѣли, что еще Земскимъ Избамъ поручено было «отдавать въ оброкъ» разнаго рода «доходныя статьи и угодья». Но я уже говорилъ въ своемъ мѣстѣ, что всѣ эти «статьи и угодья» не были не только общественною собственностью, но не состояли даже и въ общественномъ пользованіи. Земскія Избы, сдавая ихъ въ оброкъ, дѣйствовали въ качествѣ простыхъ правительственныхъ агентовъ; доходы шли въ государственную, а не городскую казну. Теперь, по Положенію 1785 года, всѣ эти «угодья», земли и т. п. составляютъ собственность г о р о д а, какъ совокупности всего городскаго населенія, въ смыслѣ юридическаго лица. Законъ, говоря о хозяинѣ общественно-городской собственности, употребляетъ выраженіе «городъ», а не горожане, городскіе обыватели и т. п. Съ 1785 года, только съ этого времени, городъ и является юридическимъ лицомъ; городская собственность дѣлается сословностью о б щ е с т в е н н о ю, а не частно-общинною, каковою были раньше, да и въ это время оставались, пахатныя земли тѣхъ городовъ, все населеніе которыхъ было земледѣльческимъ и владѣло землею на общинномъ началѣ. Теперь собственникомъ является «городъ», «градское общество» въ своемъ полномъ составѣ, отдѣльный же членъ этого общества не имѣетъ никакого права на эту собственность [1]).

Обративъ населеніе каждаго города во всей его совокупности въ одно «общество» со всѣми признаками юридическаго лица, Екатерина II тѣмъ самымъ навсегда отказалась отъ взгляда на него какъ на пунктъ, населенный исключительно торгово-промышленнымъ классомъ. Она навсегда отказалась отъ вѣковой задачи—собрать «разсыпанную храмину» этого сословія. Переставъ смотрѣть

[1]) Характеръ „градскаго общества“, какъ юридическаго лица лучше всего выясняется въ ст. 43 грамоты 1785 г.; по смыслу этой статьи за личное преступленіе горожанина городское общество не отвѣчаетъ. Понятно, что согласно этой статьѣ общество не отвѣчаетъ и за своихъ должностныхъ лицъ: въ случаѣ ихъ преступленія противъ него самаго ему пришлось бы играть роль истца и отвѣтчика; если бы даже преступленіе совершено было общественно—должностнымъ лицомъ—такъ сказать въ роли правительственнаго агента — общество, въ качествѣ юридическаго лица, не отвѣчаетъ.

на него, какъ на тягло-сословную единицу, законодательница тѣмъ самымъ отказалась отъ мысли Петра поставить всѣ города въ извѣстныя зависимыя отношенія другъ къ другу, въ іерархическую связь. Съ того момента, какъ населеніе каждаго города стало представлять собою юридическое лицо, подобная связь стала немыслима: она несовмѣстима съ понятіемъ юридическаго лица.

До сихъ поръ выборныя сословно-городскія должности являлись представителями извѣстной доли власти не въ силу того, что они были представителями извѣстнаго класса городскаго населенія, извѣстной общины, а въ силу только того, что ихъ облекало этой властью правительство. По Положенію 1785 года наоборотъ, городскія выборныя должности пользуются своей долей власти именно въ силу того, что ихъ избрало общество, которое какъ бы перенесло на нихъ часть своихъ правъ, своего значенія. Это и понятно: теперь само общество является носителемъ, субъектомъ извѣстныхъ правъ и обязанностей. Оно является политическою единицей, пользующейся извѣстными правами. Какъ великъ объемъ этихъ правъ— вопросъ иной. Важенъ самый фактъ ихъ появленія. Населеніе каждаго города съ этого времени является лицомъ въ общественно-политическомъ правѣ. Этотъ фактъ составляетъ, такъ сказать, эпоху въ исторіи нашего города. Являясь въ частномъ правѣ въ качествѣ простаго юридическаго лица, какъ владѣлецъ извѣстной собственности, городское общество, «городъ», является субъектомъ извѣстной политической власти по отношенію къ каждому частному обывателю, какъ отдѣльному лицу. Это послѣднее качество городскаго общества, его политическая сторона является, какъ увидимъ, въ Положеніи 1785 года, лишь въ зародышѣ, но тѣмъ не менѣе является. Право налагать, напр., на вновь вступающую въ среду общества семью опредѣленный взносъ — одно изъ проявленій такой стороны, политической власти. Каждый отдѣльный членъ городскаго общества, вступая въ среду послѣдняго, обязывается «учинить росписку вмѣсто присяги» въ томъ, что онъ признаетъ городскія общественныя права и обязанности [1]).

Какъ внѣшнее выраженіе сущности юридическаго лица каждый городъ получаетъ свой особый гербъ и печать, которыми «градское»

[1]) Грамота городамъ ст. 6.

общество скрѣпляетъ всѣ постановленія и распоряженія общественно-городскихъ учрежденій и должностей, какъ своихъ органовъ. Къ разсмотрѣнію этихъ учрежденій и должностей и обратимся.

ГЛАВА II.

Общія городскія учрежденія.

Городское общество, въ качествѣ юридическаго лица, выражало свою волю, какъ я уже замѣтилъ, въ собраніи всѣхъ своихъ полноправныхъ членовъ. Грамота городамъ 1785 года «жалуетъ» обывателямъ города «дозволеніе» собираться въ томъ городѣ [1]). Мы видѣли, что участвовать въ этомъ собраніи могъ каждый городской обыватель, обладавшій доходомъ не менѣе 50 рублей. Всѣ, необладавшіе такимъ доходомъ, не могли участвовать активно въ городскомъ собраніи [2]) и составляли собою классъ неполноправныхъ гражданъ. Это собраніе общества городскихъ обывателей имѣло мѣсто одинъ разъ въ три года. Самое время собранія Грамотой точно не опредѣляется: по выраженію ея оно имѣетъ мѣсто «въ зимнее время». Кѣмъ же точно опредѣляется этотъ срокъ? Этотъ вопросъ—въ тѣсной связи съ другимъ вопросомъ — кто созываетъ собраніе горожанъ? По опредѣленію Грамоты о городахъ городскіе обыватели собираются «по приказанію и дозволенію генералъ-губернатора или губернатора» [3]). Что значитъ здѣсь выраженіе по «приказанію и дозволенію»? Терминъ—«по приказанію» не требуетъ никакихъ объясненій самъ по себѣ, точно также, какъ не требуетъ его и слово дозволеніе; но ясность выраженія совершенно исчезаетъ, когда эти два понятія соединяются, понятія—діаметрально противоположныя: понятіе приказа уничтожаетъ собою понятіе разрѣшенія. Значитъ ли это выраженіе, что генералъ-губернаторамъ и губернаторамъ дается на собственное усмот-

[1]) Ст. 29.

[2]) Жалованная грамота даетъ право присутствовать въ собраніи и лицамъ, не удовлетворяющимъ поставленному ею условію ценза и возраста. Ст. 50 и 51. Понятно, статьѣ этой никакого другаго смысла придать нельзя, кромѣ того, что засѣданіе собранія было публичнымъ.

[3]) *Ibid.* ст. 30.

рѣніе—или приказать горожанамъ собраться и съ тѣмъ вмѣстѣ опредѣлить самый срокъ собранія, день и часъ его; или же опредѣленіе этого срока предоставляется самому собранію или органамъ общественно-городскаго управленія и Губернаторъ оставляетъ за собою лишь право дозволить или не дозволить, разрѣшить или не разрѣшить Собраніе въ этотъ срокъ? Едва ли нужно говорить, что если законодатель понималъ употребленное имъ выраженіе «по приказанію и дозволенію» въ первомъ смыслѣ, то тѣмъ самымъ онъ совершенно устранилъ отъ рѣшенія этого вопроса общество и его представителей, предрѣшивъ его заранѣе, и выраженіе «приказать и дозволить» въ такомъ случаѣ является не болѣе, какъ плеоназмомъ. Не встрѣчая никакихъ другихъ объясненій по этому предмету въ Грамотѣ, нельзя придти ни къ какому иному заключенію, кромѣ того, что собраніе городскихъ обывателей созывалось Генералъ-Губернаторомъ или Губернаторомъ въ срокъ, опредѣленный имъ же въ рамкахъ «зимняго времени».

Грамота городамъ ни слова не говоритъ ни о томъ, кто предсѣдательствуетъ въ собраніи городскаго общества, ни о порядкѣ самаго засѣданія—способѣ подачи голосовъ и т. п. [1]). Въ ней ничего не говорится точно также и о томъ, какимъ образомъ происходитъ повѣрка правъ явившихся въ собраніе на избирательный голосъ и происходитъ ли она [2]). Все это совершенно игнорируется. Она ничего не говоритъ и о томъ, могъ ли отсутствующій членъ городскаго общества передать свой голосъ кому либо изъ присутствующихъ или подать его письменно, какъ это допускалъ «обрядъ» выбора городскихъ депутатовъ въ Коммиссію 1767 года; пользовались ли правомъ голоса или представительства женщины [3]).

---

[1]) Очень вѣроятно, что собраніе городскаго общества руководилось во всемъ этомъ „обрядомъ“ выбора городами депутатовъ въ Коммиссію 1767 года. По этому обряду въ собраніи обывателей, во время избранія головы предсѣдательствовалъ „Начальникъ“ (города); а по избраніи головы—этотъ послѣдній. Подача голосовъ шарами—открытая (ст. 11 и 17).

[2]) Въ томъ же „обрядѣ“—ст. 10—говорится, что списокъ избирателей (всѣмъ наличнымъ, въ томъ городѣ имѣющимъ домы) составляется Магистратами, Ратушей или Полиціей. Эта статья цѣликомъ почти вошла въ IX т. Св. З. 1857 г. ст. 406.

[3]) „Отсутственные“ изъ города, также и женщины не имѣютъ въ семъ выборѣ участія ни сами, ни чрезъ письма. А кто въ томъ городѣ нахо-

Грамота переходитъ прямо къ тому, что подлежитъ вѣдѣнію собранія городскаго общества. Это собраніе имѣло право, разумѣется, послѣ совѣщанія и обсужденія этого вопроса, или лучше, какъ выражается Грамота, ему «дозволено было», представлять Губернатору «о своихъ общественныхъ нуждахъ и пользахъ» [1]); далѣе, оно выслушивало «предложенія» Генералъ-Губернатора и Губернатора вѣроятно, относительно тѣхъ же «нуждъ и пользъ» города, предусмотрѣнныхъ ими [2]); разсматриваетъ, т. е. провѣряетъ городскую обывательскую книгу, составляемую спеціально избранной для этого Коммиссіею [3]) и наконецъ, — одинъ изъ самыхъ главныхъ предметовъ вѣдомства этого собранія — избираетъ опредѣленныхъ должностныхъ лицъ [4]).

Въ чемъ состояли «нужды и пользы» города, разсматриваньемъ которыхъ занималось собраніе градскаго общества, Грамота въ этомъ случаѣ молчитъ. Она ограничивается лишь тѣмъ, что грозитъ собранію пеней въ 200 рублей въ томъ случаѣ, если оно сдѣлаетъ какое нибудь постановленіе, «противное законамъ» или требованіе, нарушающее законы [5]). Эти пользы и нужды не могли быть чѣмъ-либо инымъ, кромѣ тѣхъ пользъ и нуждъ, которыя подлежали вѣдѣнію городскихъ Думъ; поэтому я и буду говорить о нихъ дальше, когда поведу рѣчь о компетенціи Думъ. Этихъ же самыхъ пользъ и нуждъ города, разумѣется, касались и «предложенія» губернатора, которыя онъ могъ дѣлать по Положенію городскому собранію. Здѣсь напрашивается очень важный вопросъ, какъ должно было относиться городское собраніе къ такого рода предложеніямъ? Положеніе останавливается и на этомъ вопросѣ нетолько очень коротко, но и не ясно; оно говоритъ, что собраніе должно принимать такое предложеніе «во уваженіе» и дать на него «приличный отвѣтъ, сходственный съ узаконенія.

дится и самъ быть не можетъ, тому дозволяется письменно присылать свой голосъ.—„Обрядъ“ стр. 9.

[1]) Ст. 36.

[2]) Ст. 30 и 38.

[3]) Ст. 74.

[4]) Ст. 30, 34.

[5]) Во второмъ случаѣ пени не полагается, а лишь уничтожается „недѣльное“ требованіе, что поручается губернскимъ стряпчимъ. Ст. 37.

ми (?) и общественнымъ благомъ» [1]). Опредѣленіе, въ сущности ничего неопредѣляющее; какъ выраженіе «узаконенія», безъ указанія, какія именно, такъ и выраженіе «общественное благо» въ силу своей условности и растяжимости, не могли послужить руководящимъ началомъ городскому собранію, которое въ своемъ *приличномъ* отвѣтѣ едва-ли было въ состояніи выразить что-либо, кромѣ полной готовности удовлетворить по мѣрѣ силъ всякое предложеніе губернатора [2]). Относительно городской обывательской книги Грамота представляетъ городскому собранію право требовать отъ городскаго головы и депутатовъ Коммисіи, составляющей книгу и имъ президируемой, протоколовъ собранія депутатовъ, дабы имѣть возможность разсмотрѣть ведено ли дѣло Коммисіей такъ, какъ она должна его вести по закону [3]). При этомъ Грамота не говоритъ, имѣло ли собраніе право дисциплинарнаго взысканія въ случаѣ нарушенія депутатскимъ собраніемъ его обязанностей, имѣло ли оно право предать его суду.

Обращаясь къ одной изъ самыхъ важныхъ сторонъ дѣятельности городскаго собранія — избранію имъ разнаго рода выборныхъ должностныхъ лицъ—приходится остановиться на двухъ главныхъ сторонахъ этой дѣятельности—въ какія именно должности избирало городское собраніе и кого? Вглядываясь пристальнѣе въ дѣло, нельзя не замѣтить, что должностныя лица, избираемыя городскимъ собраніемъ [4]), распадаются на двѣ, очень неравныя, категоріи: къ одной приходится отнести лицъ, избираемыхъ для занятія *административно-городскихъ* должностей, каковы—городской голова и члены депутатскаго собранія [5]). Къ другой — лицъ, имѣющихъ занять *судебно-сословныя* городскія должности, къ которымъ надо отнести бургомистровъ, ратмановъ, засѣдателей, ста-

[1]) Ст. 38.

[2]) Едвали чего либо другаго можно ждать отъ общества, о которомъ какихъ-нибудь полсотни лѣтъ назадъ само правительство говорило, что оно не имѣетъ смѣлости себя защитить, которое и теперь поставлено въ такую сильную зависимость отъ губернатора.

[3]) См. 74.

[4]) А не городскимъ обществомъ вообще, что большая разница; мы увидимъ далѣе, что члены обѣихъ Думъ избираются городскимъ обществомъ, но не городскимъ собраніемъ.

[5]) Грам. гор. ст. 31 и 54.

ростъ и судей совѣстнаго суда [1]). Изъ всѣхъ этихъ должностей только городской голова и члены депутатскаго собранія, т. е. представители городской администраціи, по характеру принадлежащей имъ власти, по характеру ихъ компетенціи, могутъ быть названы должностями обще-городскими; всѣ же должности второй категоріи, т. е. судебныя, являются въ этомъ отношеніи должностями исключительно сословными. Тѣмъ не менѣе законодатель, внесшій, какъ увидимъ, принципъ сословности въ избраніе гласныхъ городской Думы, отказывается отъ него при избраніи не только такихъ должностныхъ лицъ, какъ голова, представитель всего городскаго общества, но и такихъ, исключительно сословныхъ, какъ только что названные. И та и другая категорія выборныхъ, избираемыхъ городскимъ собраніемъ, избирается имъ въ полномъ своемъ составѣ, т. е. голоса подаются каждымъ членомъ собранія, а не по сословіямъ [2]). Являясь, такимъ образомъ по характеру избранія, по спо-

[1]) *Ibid.* Ст. 31—35. Бургомистры, ратманы—засѣдаютъ въ чисто сословномъ учрежденіи, какъ мы уже видѣли,—въ городовыхъ магистратахъ; засѣдатели—въ губернскихъ магистратахъ. Члены остальныхъ судовъ—точно также представители сословій, какими знаетъ ихъ Учрежденіе о губерніяхъ. (Грамота даже ссылается, говоря объ этихъ выборныхъ, на Учрежденіе). Сомнѣніе могутъ возбудить развѣ с и р о т с к і е суды, о которыхъ Грамота въ 46 ст. говоритъ, какъ объ учрежденіяхъ исключительно сословныхъ, а въ 48 уже какъ объ учрежденіяхъ для сиротъ и вдовъ „всякаго з в а н і я жителей“.

[2]) О городскомъ головѣ прямо говорится, что онъ избирается, „всѣмъ обществомъ“ ст. 158. Что остальныя изъ названныхъ должностей избираются точно также всѣмъ обществомъ, т. е. г о р о д с к и м ъ с о б р а н і е м ъ, это слѣдуетъ изъ того, что статьи о выборахъ этихъ должностныхъ лицъ помѣщены въ отдѣлѣ, трактующемъ о городскомъ собраніи, а не въ отдѣлахъ, гдѣ говорится о выборахъ отдѣльными сословіями городскаго населенія. Если въ текстѣ часто употребляется вмѣсто выраженія „городское собраніе“, выраженіе „городское общество“; вмѣсто—„городскіе обыватели—“мѣщанство, то это объясняется просто оплошностью редакціи подъ городскимъ обществомъ и мѣщанствомъ въ этомъ случаѣ нужно понимать—городское собраніе и городскихъ обывателей.—Этому положенію не противорѣчитъ 35 ст. Грамоты, которая, ради удобства, позволяетъ городскому обществу собираться п о ч а с т я м ъ (полицейскимъ) и выбирать кандидатовъ, изъ которыхъ уже и выбираетъ г о р о д с к о е с о б р а н і е. Эти собранія по частямъ подаютъ голоса все-таки не по сословіямъ, а каждый членъ, не зависимо отъ сословія, обладаетъ голосомъ.—Ст. 158.

собу подачи голосовъ, представителями не отдѣльнаго какого-либо сословія, а всего общества, всѣ эти выборныя должностныя лица по той средѣ, изъ которой избираетъ ихъ городское собраніе, являются представителями исключительно только торгово-промышленнаго сословія. Въ этомъ случаѣ законодатель сворачиваетъ на старый путь, онъ еще не отрѣшился совершенно отъ вѣковаго взгляда на общественно-городскія должности, какъ на тягло исключительно сословное, тягло, совершенно несовмѣстимое ни со службами другаго рода, ни съ достоинствомъ другаго сословія. Этимъ только и можно объяснить слѣдующее опредѣленіе Грамоты городамъ, такъ плохо мирящееся съ новымъ понятіемъ законодателя о городскомъ обществѣ, городѣ, какъ совокупности всего городскаго населенія, всѣхъ городскихъ обывателей, обладающихъ опредѣленнымъ цензомъ: 13-я статья Грамоты говоритъ, что дворяне, владѣющіе въ городѣ недвижимой собственностью «отъ мѣщанскихъ тягостей не освобождаются»; но «ради дворянскаго достоинства» освобождаются отъ личныхъ податей и службъ». Слѣдующая статья прибавляетъ, что отъ этихъ службъ освобождаются и «военные и гражданскіе чиновники». Такимъ образомъ, за этимъ исключеніемъ, выборамъ могутъ подлежать лишь именитые граждане, купцы и ремесленники, включая сюда и посадскихъ. А принявъ во вниманіе во первыхъ, сравнительную ничтожность класса именитыхъ даже въ такихъ городахъ, какъ Петербургъ, Москва, Рига и др.; во вторыхъ, что ихъ можно было de facto, ради того же достоинства, избирать развѣ лишь въ городскіе головы, окажется, что во всѣ должности, въ которыя избирало городское собраніе, оно могло избирать лишь исключительно изъ торгово-промышленнаго населенія [1]). Изъ среды же этого слоя городскаго населенія избирать можно лишь тѣхъ, цензъ которыхъ не былъ ниже 50 рублей дохода [2]). Такимъ образомъ, контингентъ избираемыхъ суживался очень значительно, и массѣ городовъ гро-

---

Эта статья Грамоты 1785 года—повторяется и поясняется въ 4434 ст. тома II Св. Зак. 1857 г. „городской голова избирается всѣми сословіями города или посада въ совокупности".

[1]) Здѣсь, вѣроятно, остаются въ силѣ постановленія Учрежденія о губерніяхъ. См. ст. 278—281.

[2]) Грамота гор. ст. 49.

зило остаться безъ выборнаго городскаго правленія. Менѣе двадцати лѣтъ тому назадъ депутаты отъ города въ знаменитой Коммиссіи 1767 года докладывали, что «во многихъ городахъ нѣтъ вовсе купечества» [1]). Въ теченіи этихъ двадцати лѣтъ экономическое положеніе большинства городовъ едвали хоть сколько нибудь замѣтно улучшилось, благопріятныхъ условій къ этому данный періодъ времени не представлялъ. Пятидесяти—рублевый цензъ по тому времени вовсе не былъ такимъ скромнымъ, какимъ онъ кажется теперь. Законодатель отлично сознавалъ это самъ; онъ понималъ, что примѣнять 49 статью строго послѣдовательно, значитъ оставить не малое количество городовъ безъ управленія выборными и потому къ пятидесятой статьѣ прибавлено было примѣчаніе, толкованіе, по которому ст. 49 предписывалось строго примѣнять лишь въ тѣхъ городахъ, въ которыхъ есть на лицо обыватели, удовлетворяющіе поставленнымъ этой статьей условіямъ; въ тѣхъ же городахъ, гдѣ такихъ гражданъ не имѣется, въ должности разрѣшается избирать и лицъ «безкапитальныхъ» [2]). При этомъ законодатель прямо говоритъ, что могутъ быть избираемы и необладающіе такимъ капиталомъ, онъ какъ бы боится установить новый minimum цензоваго дохода, не надѣясь, очевидно, что при этомъ новомъ минимумѣ возможно будетъ ввести выборныя учрежденія во всѣхъ городахъ. Случай 1776 года вѣроятно еще не изгладился изъ памяти законодателя: ценза еще не существовало, а въ двухъ городахъ одной губерніи не нашлось такого количества купцовъ и мѣщанъ, котораго было бы достаточно для образованія городоваго Магистрата. На ученыхъ, которыми Екатерина предписала восполнить, такъ сказать, недостатокъ торгово-промышленнаго населенія, плоха надежда даже и не въ такихъ городахъ, какъ новоустроенные Сычевка и Рупосово [3]).

---

[1]) *Поленовъ:* ч. II. 146. Депутатъ отъ города Ряжска.

[2]) Грам. гор. прим. къ ст. 50.

[3]) Необходимость и польза примѣчанія къ 50 ст. не замедлили выясниться. Уже въ 1787 году, при выборахъ въ городѣ ревельскаго Намѣстничества Вейссенштейнѣ удовлетворяющихъ условіямъ ценза гражданъ оказалось всего восемъ человѣкъ, изъ которыхъ для городскихъ службъ необходимо было выбрать одиннадцать. П. С. З. № 16514. Въ томъ же году Рижскій Намѣстникъ доноситъ, что въ его па-

Изъ всѣхъ городскихъ должностныхъ лицъ, избираемыхъ общимъ городскимъ собраніемъ, олицетворявшимъ собою все городское населеніе, только городской голова является такимъ должностнымъ лицомъ, которое представляетъ собою это населеніе, городское общество, какъ юридическое лицо, которое, однако не представлялось одною этою единоличною должностью. Городское общество для непосредственнаго управленія городскимъ хозяйствомъ имѣло по Положенію 1785 года два коллективныя учрежденія, такъ называемыя, Общую и Шестигласную Думы. Къ разсмотрѣнію этихъ учрежденій и обратимся.

Городскому обществу, городскимъ обывателямъ, дозволяется, говоритъ Грамота, составить Общую городскую Думу, которой, однако, недостаточно для управленія дѣлами города, такъ какъ она составлена изъ людей, «занятыхъ торгами, промыслами и ремеслами», при томъ собирается всего одинъ разъ въ три года, то, для постояннаго завѣдыванія текущими дѣлами городскаго хозяйства, учреждается, такъ называемая Шестигласная Дума [1]). Посмотримъ, какимъ образомъ составляется и что «вѣдаетъ» каждая изъ названныхъ думъ.

Члены Общей городской Думы, гласные, какъ ихъ называетъ Грамота, являются каждый въ отдѣльности, представителями не цѣлаго городскаго общества, а лишь опредѣленной части его, — извѣстнаго слоя: каждый изъ шести классовъ городской обывательской книги посылаетъ въ Общую Думу, по нѣсколько гласныхъ [2]); благодаря этому и выборы этихъ глас-

---

мѣстничествѣ „ни въ которомъ изъ уѣздныхъ городовъ не находится достаточнаго числа жителей каждаго состоянія“, чтобъ составить шести гласную Думу. „Общества“ по большей части состоятъ изъ купцовъ и цеховъ, которые принадлежатъ къ управамъ другихъ городовъ. А настоящихъ городскихъ обывателей, иностранныхъ и иногородныхъ гостей и посадскихъ — „столь мало, что изъ нихъ въ гласные избрать не кого“. Почему и рѣшено составить „подобное“ Шестигласной Думѣ собраніе изъ купцовъ и цеховыхъ, по три гласныхъ отъ каждаго сословія. Позволено также выбирать въ Городскую Думу членовъ Городовыхъ Магистратовъ, если они примутъ на себя добровольно этотъ трудъ. П. С. З. № 16534. п. 1, 2, 3, 5.

[1]) Ст. 156 и 164.

[2]) Ст. 157.

ныхъ производятся не всѣмъ городскимъ обществомъ въ его собраніи, а каждымъ изъ шести классовъ и сословій въ отдѣльности; при этомъ, каждое изъ шести сословій избираетъ своихъ гласныхъ не въ полномъ своемъ составѣ, а распадаясь на части. Настоящіе обыватели и посадскіе, при выборахъ своихъ гласныхъ, составляютъ столько отдѣльныхъ обществъ и собраній, на сколько полицейско-административныхъ частей распадается городъ. Каждое изъ такихъ обществъ, собраній настоящихъ городскихъ обывателей, избираетъ по одному гласному. Такимъ образомъ, число гласныхъ отъ настоящихъ городскихъ обывателей обусловливается количествомъ полицейскихъ частей, участковъ, даннаго города; всѣ же отдѣльныя части посадскихъ избирали одного гласнаго [1]). Maximum гласныхъ отъ именитыхъ гражданъ, обусловливаясь количествомъ разрядовъ, на которые распадается, какъ мы видѣли это сословіе городскихъ обывателей, можетъ быть семь; minimum — одинъ. Каждый изъ семи разрядовъ выбираетъ своего отдѣльнаго гласнаго лишь въ томъ случаѣ, когда его составляютъ не менѣе пяти человѣкъ [2]). Понятно, что едва-ли хоть въ одномъ городѣ тогдашней Россіи число гласныхъ отъ этого сословія могло достигнуть своего максимума: въ какомъ городѣ могло состоять пять человѣкъ владѣльцевъ кораблей, плавающихъ по иностраннымъ морямъ; во многихъ ли городахъ могло встрѣтиться пять человѣкъ, объявившихъ капиталы свыше 50000 р.; многіе ли города могли похвалиться достаточнымъ, для выбора гласнаго, количествомъ банкировъ, обладающихъ слишкомъ стотысячнымъ капиталомъ; нужно ли говорить о томъ, какое количество городовъ могло похвалиться наличностью хоть бы пяти ученыхъ или артистовъ, получившихъ аттестаты отъ университета—одного на всю Россію—и Академіи? Опредѣливъ въ какомъ случаѣ каждый разрядъ именитыхъ гражданъ можетъ избрать отдѣльнаго гласнаго, Грамота ни слова не говоритъ о томъ случаѣ, если изъ

---

[1]) Ст. 163. Въ статьѣ о посадскихъ, вслѣдъ за словами, что эти обыватели собираются по частямъ,—говорится, что они избираютъ „одного гласнаго посадскихъ“. Если не принять этого оборота рѣчи за недосмотръ редакціи, придется понимать это мѣсто такъ, что посадскіе всѣхъ частей избираютъ одного гласнаго. Но въ такомъ случаѣ, какъ это производится? Грамота не говоритъ.

[2]) Ст. 162.

семи разрядовъ одинъ, много два будутъ въ состояніи выбрать отдѣльнаго гласнаго. Всѣ остальные разряды, могущіе составить въ общей сложности, больше пяти человѣкъ, остаются безъ представителя въ Общей Думѣ или ихъ представляютъ гласные, выбранные отъ разрядовъ, количество членовъ которыхъ было не менѣе пяти? Всѣ купцы даннаго города и вообще записанные въ гильдіи собираются по гильдіямъ и каждая гильдія выбираетъ по одному гласному [1]). Цеховые точно также избирали по одному гласному отъ каждаго существующаго въ городѣ цеха [2]). Грамота говоритъ, что иногородные и иностранные гости, для выбора гласныхъ, собираются «каждый народъ» особо; понятно, что рѣчь въ данномъ случаѣ идетъ лишь объ иностранныхъ гостяхъ, которые избираютъ по одному гласному отъ каждой націи [3]). А какіе избираютъ своего гласнаго иногородные русскіе? Не можетъ быть, чтобы они избирали вмѣстѣ съ иностранцами. Сколько гласныхъ они избираютъ? Обо всемъ этомъ Грамота молчитъ. Она молчитъ и о томъ, при какомъ наличномъ составѣ каждая нація могла избирать отдѣльнаго гласнаго. А между тѣмъ опредѣленіе минимума состава «каждаго народа», пожалуй, гораздо необходимѣе, чѣмъ по отношенію къ именитымъ гражданамъ: развѣ трудно представить себѣ даже такой случай, что въ томъ или другомъ городѣ всего два-три иностранца, да при томъ различныхъ націй? Что дѣлать въ этомъ случаѣ: оставить ли ихъ безъ гласнаго, выбрать ли имъ одного вмѣстѣ или даже выбрать одного вмѣстѣ съ иногородными?

Всмотрѣвшись нѣсколько ближе въ только-что изложенную систему выборовъ гласныхъ городскими обывателями въ Общую Городскую Думу, нельзя не замѣтить, что мысль о равномѣрномъ представительствѣ въ Думѣ интересовъ всѣхъ отдѣльныхъ сословій городскихъ обывателей была совершенно чужда законодателю, что

---

[1]) Ст. 159. Грамота въ этомъ случаѣ уже не устанавливаетъ minimum'а числа членовъ гильдіи, при наличности котораго она могла избирать отдѣльнаго гласнаго; а между тѣмъ въ массѣ городовъ едва-ли могло найтись п я т ь человѣкъ, напр., во второй гильдіи, про первую уже не говорю. Кто является гласнымъ, если напр., въ гильдіи было на лицо одинъ или два члена.

[2]) Ст. 160.

[3]) Ст. 161.

его стремленія діаметрально противоположны подобнаго рода мысли. Самый незначительный, въ количественномъ отношеніи, классъ именитыхъ гражданъ избираетъ наибольшее число гласныхъ изъ всѣхъ классовъ, за исключеніемъ развѣ только цеховыхъ ремесленниковъ, которые въ большихъ городахъ, (но только въ большихъ) разумѣется, составляли больше семи цеховъ [1]). Въ этомъ стремленіи ясно проглядываетъ мысль законодателя дать преобладаніе въ управленіи городомъ представителямъ высшаго имущественнаго и умственнаго ценза. Выбранные такимъ образомъ гласные отъ всѣхъ слоевъ сословій городскаго населенія и составляютъ то, что Грамота называетъ Общею Городскою Думою, которая и олицетворяетъ собою все городское общество.

Выборы въ гласные производятся черезъ каждые три года [2]), т. е. служба гласныхъ Общей Городской Думы продолжалась три года. Въ дѣйствительности же она сокращалась, по всѣмъ вѣроятіямъ, до одного дня: по правилу Общая Городская Дума должна была «собираться однажды всякій срокъ засѣданія», т. е. въ теченіи трехъ лѣтъ; дальше та же статья прибавляетъ, какъ исключеніе изъ правила, что Общая Дума можетъ собираться и въ другое время, «если того потребуетъ общественная нужда и польза.» Но кто созываетъ, какъ сословныя собранія для избранія гласныхъ въ Общую Думу, такъ и самыхъ гласныхъ, Грамота не опредѣляетъ. Относительно сословныхъ собраній можно предполагать съ очень большей вѣроятностью, что они, какъ и общія городскія собранія, собирались «по приказанію и дозволенію» генералъ-губернатора или губернатора. Что касается вопроса о созваніи гласныхъ Думы, то рѣшить его гораздо труднѣе: мы не имѣемъ ни прямыхъ, ни косвенныхъ указаній на то, чтобы право созванія принадлежало начальнику губерніи. Ее могъ созывать городской голова, какъ ея предсѣдатель [3]). Этотъ вопросъ важенъ, собственно

---

[1]) Даже настоящіе городскіе обыватели избирали количество гласныхъ большее, чѣмъ именитые граждане лишь въ Петербургѣ и Москвѣ, гдѣ число полицейскихъ частей могло превышать семь, цифру разрядовъ именитыхъ гражданъ.

[2]) Ст. 158—163; 30 и 164.

[3]) Въ статьяхъ 158—163 говорится, что гласный отъ каждаго сословія долженъ вслѣдъ за избраніемъ являться къ городскому головѣ. Не слѣдуетъ-ли

говоря, лишь въ тѣхъ исключительныхъ случаяхъ, когда Дума собиралась для обсужденія «нуждъ и пользъ города.» Въ тѣхъ же случаяхъ, когда она собиралась вслѣдъ за избраніемъ гласныхъ ея, она могла собраться de facto безъ спеціальнаго созванія въ самый день избранія или по крайней мѣрѣ на другой день послѣ него. Съ фактомъ созванія тѣсно связано опредѣленіе срока, въ теченіи котораго гласные могли засѣдать. Отъ кого зависѣло опредѣленіе этого срока, Грамота точно также ничего не говоритъ. Этотъ вопросъ стоилъ бы того, чтобъ на немъ остановиться. Надо думать, что и право закрытія засѣданій Общей Думы принадлежало вмѣстѣ съ правомъ созванія начальнику губерніи. Обходя такіе важные вопросы, Грамота не забываетъ сказать, что собирается Общая Дума въ домѣ городскаго общества [1]).

Предсѣдательствуетъ въ Общей Думѣ Голова. Въ Грамотѣ объ этомъ прямо не говорится; но въ статьѣ, опредѣляющей составъ Думы, говорится, что ее составляютъ гласные отъ сословій и городской голова [2]), который, разумѣется, не могъ входить въ ея составъ иначе, какъ въ качествѣ предсѣдателя. Прежде, чѣмъ перейдти къ разсмотрѣнію предметовъ дѣятельности Общей Думы, ея компетенціи, я нахожу не лишнимъ остановиться на вопросѣ о подачѣ голосовъ гласными Думы. Мы видѣли, что въ составъ ея входило по нѣсколько человѣкъ гласныхъ отъ каждаго сословія; какъ подавали они голоса: составляли ли они при этомъ одно цѣлое, подавая голоса всѣ вмѣстѣ, безъ различія сословій, или же гласные каждаго сословія подавали голоса отдѣльно, составляя одинъ голосъ, такъ что Общая Дума въ сущности составлялась всего изъ шести голосовъ? Прямаго, яснаго отвѣта и на этотъ вопросъ мы не найдемъ въ Грамотѣ городамъ. Но мнѣ кажется, есть косвенныя указанія,

---

изъ этого факта вывести, что головѣ предоставлено право созванія гласныхъ Думы? Едва-ли это появленіе къ Городскому Головѣ было необходимо просто для занесенія гласныхъ въ списокъ и предъявленія ихъ Головою на утвержденіе Губернатору, что, разумѣется было необходимо, хотя Грамота и не говорила объ этомъ. Мы имѣемъ, впрочемъ, прецедентъ въ пользу мнѣнія, что Дума могла собираться по созыву Городскаго Головы: въ „Обрядѣ“ выбора гор. депутата въ Коммиссію 1767 г. „день и мѣсто для выбора депутата“ назначается Городскимъ Головою. Ст. 18.

[1]) Ст. 171.

[2]) Ст. 157.

на основаніи которыхъ можно придти къ тому или другому отвѣту. Въ статьяхъ, трактующихъ о выборѣ отдѣльными сословіями гласныхъ, употребляется выраженіе «чтобъ составить голосъ» [1]): чтобъ составить голосъ настоящихъ городскихъ обывателей, послѣдніе избираютъ столько гласныхъ, сколько полицейскихъ частей въ городѣ; гильдейскіе и цеховые избираютъ столько, какъ мы видѣли, гласныхъ, сколько гильдій и цеховъ и опять-таки, «чтобъ составить голосъ» (одинъ голосъ) гильдейскихъ и цеховыхъ. Что же можетъ, въ этомъ случаѣ, значить выраженіе «составить голосъ?» Мнѣ кажется, что оно не можетъ выражать собою ничего другаго, кромѣ того, что всѣ гласные отъ каждаго отдѣльнаго сословія составляютъ въ Думѣ одинъ голосъ, т. е. голоса подаются по сословіямъ и ихъ было всего шесть въ Общей Думѣ. Наконецъ, въ статьѣ 157 Грамота говоритъ, что каждое изъ сихъ раздѣленій (изъ шести сословій) имѣетъ одинъ голосъ въ обществѣ градскомъ.» Здѣсь, я думаю, подъ обществомъ градскимъ нужно понимать Общую Думу, какъ его олицетвореніе, какъ учрежденіе, его представляющее. Если не придать такого именно значенія выраженію «составить голосъ», то его пришлось бы понимать въ томъ смыслѣ, что изъ всѣхъ голосовъ каждаго сословія Общей Думы получается впослѣдствіи одинъ голосъ Шестигласной Думы. Но это объясненіе, мнѣ кажется, было бы несравненно большей натяжкой, чѣмъ та, которую, быть можетъ допустилъ я, придавая первое значеніе разсматриваемому выраженію. На сторонѣ моего объясненія стоитъ и общій духъ, если можно такъ выразиться, Грамоты, стремленіе ея провести чрезъ всѣ общія городскія учрежденія сословное начало. Это объясненіе совершенно согласно съ стремленіемъ законодателя дать перевѣсъ тѣмъ сословіямъ, которыя состоятъ изъ городскихъ обывателей, обладающихъ большимъ, высшимъ цензомъ имущественнымъ или умственнымъ, стремленіемъ, высказаннымъ имъ при опредѣленіи числа гласныхъ отъ каждаго сословія и наиболѣе рельефно выразившемся въ Шестигласной Думѣ. Понятно, что допустивъ такой способъ подачи голосовъ, я не лишаю тѣмъ значенія тотъ фактъ, что отъ каждаго сословія въ Общую Думу являлось по нѣсколько гласныхъ: голосъ отдѣльнаго сословія полу-

[1]) Ст. 158—163.

чался лишь путемъ голосованія каждаго отдѣльнаго вопроса въ средѣ гласныхъ отдѣльнаго сословія; голосъ большинства, вѣроятнѣе всего абсолютнаго, составлялъ голосъ. Какое значеніе имѣлъ голосъ Головы въ собраніи Общей Думы, подавался ли онъ отдѣльно отъ сословныхъ голосовъ, имѣлъ ли рѣшающее значеніе въ случаѣ распаденія собранія на равное количество голосовъ? Обо всемъ этомъ ничего не приходится говорить на основаніи Грамоты городамъ, совершенно игнорирующей этотъ вопросъ [1]). Она ничего не говоритъ и о томъ при какомъ минимумѣ наличныхъ гласныхъ можетъ состояться засѣданіе Думы; а между тѣмъ вопросъ этотъ имѣетъ огромное значеніе, въ особенности въ виду того, что подача голосовъ совершалась по сословіямъ; могло случиться, что гласныхъ отъ цѣлаго сословія ни одного не было на лицо; могло также случиться, что изъ гласныхъ даннаго сословія явился одинъ, что тогда? Будетъ ли его голосъ голосомъ сословія? Допустимъ, наконецъ, что гласные подаютъ голоса не по сословіямъ и въ такомъ случаѣ вопросъ не теряетъ своей важности.

Обращаясь къ разсмотрѣнію дѣятельности Общей Городской Думы, къ вопросу ея вѣдомства, приходится сознаться, что, несмотря на подробное перечисленіе Грамотой отдѣльныхъ предметовъ этого вѣдомства, вопросъ этотъ не такъ легко поддается рѣшенію, какъ можно подумать съ перваго взгляда. Сама Грамота, вслѣдъ за перечисленіемъ, болѣе или менѣе подробнымъ, отдѣльныхъ предметовъ вѣдомства Думы, какъ мы уже видѣли, ограничиваетъ собранія гласныхъ Думы однимъ разомъ въ три года, находя, вѣроятно, что, какъ она выражается, «бывъ составлена изъ людей, занятыхъ торгами, промыслами и ремеслами» [2]), Дума не въ состояніи заниматься городскимъ управленіемъ, для чего необходимымъ найдено выдѣлить изъ ея состава особое учрежденіе, которое посвятило бы возможно большее количество своего времени на управленіе город-

[1]) Въ „обрядѣ“ выбора городскаго депутата въ Коммиссію 1767 года объ этомъ предметѣ есть слѣдующее постановленіе: при прочтеніи перваго имени, подлежащаго выбору въ депутаты „с а м ъ Голова положитъ ш а р ъ“, а за нимъ кладутъ и всѣ собравшіеся избиратели. О рѣшающемъ значеніи голоса Головы, ничего не говорится. Очень вѣроятно, что этого порядка держались и въ Общей Думѣ.

[2]) Ст. 172.

скими дѣлами. Этимъ самымъ Грамота дѣятельность Общей Городской Думы, такъ подробно ею описанную, обращаетъ въ ничто, передавъ ее въ руки другаго, почти постояннаго, учрежденія, о которомъ въ той же Грамотѣ говорится, что оно вѣдаетъ именно тѣ же самыя дѣла, которыя отнесены къ вѣдомству Общей Думы [1]). Но этимъ фактомъ Общая Дума еще не обращается въ какое-то несуществующее, фиктивное учрежденіе, которое собиралось лишь за тѣмъ, чтобъ разойтись, засвидѣтельствовавъ фактъ своей ничтожности. За ней оставалось значеніе, на ней лежало дѣло, ей одной свойственное. Это—выборъ гласныхъ въ то постоянное учрежденіе, къ которому отходила вся городская администрація, въ Шестигласную Думу. Члены этой Думы избирались Общею Городскою Думою, по одному отъ каждаго сословія [2]). Избравъ этихъ шестерыхъ, Общая Дума тѣмъ самымъ передавала все городское хозяйство, его администрацію, этимъ шестерымъ подъ предсѣдательствомъ городскаго головы [3]). Вслѣдъ за тѣмъ она расходится, и собирается снова въ теченіи трехлѣтняго промежутка времени лишь въ случаяхъ чрезвычайныхъ, какъ мы видѣли, «когда нужда и польза городская потребуетъ», случаяхъ, закономъ вовсе неопредѣленныхъ. Кромѣ этихъ чрезвычайныхъ случаевъ существовалъ и еще поводъ къ собранію Общей Думы въ періодъ трехлѣтія, если только этотъ случай не подходитъ подъ категорію требуемыхъ «нуждой и пользой города». По 175 статьѣ Грамоты Шестигласная Дума обязывается, въ случаѣ какихъ-либо сомнѣній или недоразумѣній, а также «въ важныхъ и трудныхъ дѣлахъ» обращаться къ Общей Городской Думѣ. Грамота не опредѣляетъ, однако, точно ни этихъ случаевъ сомнѣнія, ни этихъ «важныхъ и трудныхъ дѣлъ», предоставляя все это собственному усмотрѣнію Шестигласной Думы. Вотъ все, чѣмъ, въ сущности, исчерпывается содержаніе дѣятельности Общей Городской Думы. Но если принять во вниманіе то обстоятельство, что законодатель сколько-нибудь подробно останавливается лишь на избраніи этой Думой членовъ въ Шестигласную Думу, что онъ прямо считаетъ невозможнымъ для ней занятія хозяйствомъ города, которое

---

[1]) Ст. 175.
[2]) Ст. 164 и 165.
[3]) Ст. 165 и 166.

передаетъ въ руки Шестигласной Думы, что тѣ чрезвычайные слу̀чаи, въ которыхъ Общая Дума должна была собираться внѣ срока, вовсе не опредѣляются закономъ, кромѣ слишкомъ общаго, ничего, въ сущности не говорящаго выраженія; что, наконецъ, онъ также лишь общими словами говоритъ о тѣхъ случаяхъ, когда Шестигласная Дума должна обращаться къ Общей за разрѣшеніемъ сомнѣній; принявъ, говорю, во вниманіе все это, нельзя не придти къ заключенію, что Общая Городская Дума по Положенію 1785 года едва ли имѣетъ какое-либо значеніе по отношенію къ городскому управленію, кромѣ того, что она служитъ второю избирательною инстанціею гласныхъ въ Шестигласную Думу [1]).

Избранные Общей Думой изъ своей среды, по одному отъ каждаго сословія, шесть человѣкъ гласныхъ, подъ предсѣдательствомъ городскаго Головы, составляютъ то учрежденіе, въ рукахъ котораго дѣйствительно находится городовое управленіе, такъ называемую Шестигласную Думу [2]). Эта Дума вѣдая, такъ сказать, всѣ текущія дѣла, обязана была собираться каждую недѣлю разъ, а если того потребуетъ «нужда и польза города», то и больше [3]). О внутреннемъ порядкѣ засѣданій Шестигласной Думы, какъ и Общей, Грамота ничего не говоритъ; такъ что о способѣ подачи голосовъ, о значеніи голоса городскаго головы, какъ предсѣдателя, приходится

---

[1]) Въ Городовомъ Положенін 1857 года, представляющимъ собою, какъ увидимъ во второй этого части труда, ничто иное, какъ ту же грамоту городамъ 1785 года съ очень небольшими измѣненіями ея, и то въ частяхъ, не касающихся обще-городскихъ учрежденій (кромѣ Петербурга и Москвы); въ этомъ Положеніи Общая Городская Дума сведена дѣйствительно до значенія, указаннаго въ текстѣ: „когда Дума собирается для выбора гражданъ въ общественныя должности и тому подобныхъ дѣлъ“, тогда въ ней принимаютъ участіе всѣ гласные города и она носитъ имя Общей Городской Думы; для всегдашняго же отправленія дѣлъ—по одному отъ каждаго сословія, и она называется Шестигласной. Св. Зак. II. 4433. Этимъ вѣдомство Общей Думы и ограничивается; все, что по Грамотѣ 1785 г. перечислялось, какъ предметы вѣдомства Общей Думы, здѣсь относятся исключительно въ Шестигласную. Общая Дума—только избирательная инстанція.

[2]) Грамота городамъ. Ст. 165. Въ случаѣ выбытія одного изъ шести гласныхъ до истеченія 3-хъ лѣтняго срока Общая Городская Дума избираетъ новаго „изъ того же голоса“ *Ibid.*

[3]) Ст. 174.

дѣлать заключенія развѣ лишь на основаніи аналогіи съ засѣданіями собраній городскихъ обывателей для избранія депутата въ коммиссію 1767 года. Проходя молчаніемъ эту сторону вопроса, Грамота заботливо разсаживаетъ шестерыхъ членовъ Думы въ извѣстномъ порядкѣ, обусловливаемомъ значеніемъ и, такъ сказать, степенью достоинства каждаго гласнаго какъ представителя извѣстнаго сословія [1]).

Посмотримъ, какъ же понимаетъ Грамота то управленіе города, которое передается ею въ руки Шестигласной Думы. Она, какъ сейчасъ увидимъ, подробно перечисляетъ отдѣльные предметы, которые подлежатъ вѣдѣнію этой Думы. При самомъ бѣгломъ взглядѣ на это перечисленіе поражаешься различіемъ предмета вѣдомства Шестигласной Думы 1785 года отъ того, что поручалось вѣдѣнію Земскихъ Избъ или Магистратовъ и Ратушъ Петра Великаго и его преемниковъ. Судебная дѣятельность совершенно чужда новому учрежденію: она отошла вся къ Магистратамъ и Ратушамъ [2]), которые, какъ мы видѣли, обратились въ судебныя учрежденія еще съ изданіемъ въ 1775 году Учрежденія о губерніяхъ. О государственныхъ службахъ и сборахъ Государственныхъ доходовъ нѣтъ и помину [3]). Дума получаетъ въ свое вѣдѣніе исключительно управленіе хозяйствомъ города въ самомъ широкомъ смыслѣ этого слова: «пользы и нужды города»—вотъ предметъ дѣятельности и заботъ Шестигласной Думы. На ея плечахъ лежала какъ полиція благосостоянія города, такъ даже и полиція безопасности. Заботы о благосостояніи города законодатель понималъ въ высшей степени широко: онъ возлагалъ на Шестигласную Думу обязанность «доставить жителямъ города нужное пособіе къ ихъ прокормленію или содержанію» [4]). Что понимаетъ подъ

[1]) Они разсаживаются полукругомъ, въ срединѣ котораго—предсѣдатель, направо отъ котораго—гласный иногор. и иностр. гостей, настоящихъ городскихъ обывателей и наконецъ—цеховыхъ; налѣво—гласный именитыхъ гражданъ, гильдейскихъ—наконецъ, посадскихъ Ст. 166.

[2]) Ст. 168 даже прямо запрещаетъ Думѣ вмѣшиваться въ „судебныя дѣла“, именно въ силу того, что дѣла эти подвѣдомственны Магистратамъ и Ратушамъ.

[3]) Это не значитъ, однако, что в с ѣ государственныя обязанности сложены с ъ г о р о д с к и х ъ с о с л о в і й.

[4]) Ст. 167, п. I.

этимъ Грамота, сказать не легко; вѣроятно, поясненіемъ или распространеніемъ этого опредѣленія служитъ другое постановленіе Грамоты, по которому Дума должна была поощрять «привозъ въ городъ и продажу всего того, что можетъ служить ко благу и выгодамъ жителей» [1]). Нельзя предположить, чтобы законодатель понималъ буквально слова «прокормленіе и содержаніе горожанъ»; нельзя думать, чтобы онъ предписывалъ Думѣ заботы о каждомъ отдѣльномъ лицѣ, обывателѣ города. Вѣроятно онъ разумѣлъ подъ этимъ общимъ, нѣсколько туманнымъ выраженіемъ, просто заботы Думы о томъ, чтобы городъ не терпѣлъ недостатка въ привозѣ «всего того, что можетъ служить ко благу жителей». Трудно придать этому выраженію какой-либо иной смыслъ, кромѣ этого, если только не захотѣть лишить его всякаго значенія. Далѣе, законодатель возлагаетъ на Шестигласную Думу заботы и о внѣшнемъ благосостояніи города, заставляя ее заботиться объ общественныхъ городскихъ зданіяхъ, амбарахъ, магазинахъ, пристаняхъ [2]), площадяхъ, о построеніи «всего потребнаго»; какъ бы плохо надѣясь на хозяйственныя способности новаго общественно-городскаго учрежденія, Грамота внушаетъ Думѣ «стараться о приращеніи городскихъ доходовъ» [3]). Вотъ все, что Грамота возлагаетъ на Шестигласную Думу по части городскаго хозяйства въ тѣсномъ смыслѣ. Она, какъ я уже замѣтилъ, возлагаетъ на ту же Шестигласную Думу и обязанность «сохранять между жителями города миръ, тишину и доброе согласіе»; возбранять все, что противно доброму порядку и благочинію [4]), т. е. обязанность полицейскую въ самомъ узкомъ смыслѣ; но при этомъ, Грамота, однако оговаривается, замѣчая, что по части «добраго порядка и благочинія» Дума должна дѣйствовать, «не касаясь дѣлъ, предоставленныхъ вѣдѣнію лицъ и установленій полицейскихъ» [5]); оговорка, неуясняющая въ сущности, ровно ничего: какія дѣла предоставлены лицамъ и установленіямъ полицейскимъ ни въ уставѣ благочинія, ни въ какомъ либо другомъ уставѣ, касающемся полиціи безопасности, какъ уви-

[1]) *Ibid.* п. 5.
[2]) *Ibid.* п. 6.
[3]) *Ibid.* п. 7.
[4]) *Ibid.* п. 3 и 4.
[5]) *Ibid.* п. 4.

димъ, не опредѣлено. Такимъ образомъ, полицейская сторона дѣятельности Думы, какъ охраненіе общественной безопасности, сторона, которой Грамота придаетъ не малое значеніе, остается еще менѣе опредѣленной, чѣмъ сторона хозяйственная. Всѣ опредѣленія ея по этому предмету—просто общія слова, заключающія въ себѣ, благодаря этой общности, и все и ничего. На Думу же возлагается Грамотой и обязанность «охранять какъ всякое городовое, такъ и ремесленное положеніе и наблюдать, чтобы они всѣми и каждымъ исполняемы были безъ нарушеній и точно» [1]); ей же поручается и разрѣшеніе всякаго рода «сомнѣній и недоразумѣній по ремесламъ и гильдіямъ, руководствуясь при этомъ изданными Положеніями» [2]). Этими опредѣленіями Шестигласной Думѣ присвоивается роль какого-то высшаго, надзирающаго учрежденія надъ гильдіями и цехами, учрежденія, на которомъ лежитъ обязанность охраненія, точнаго примѣненія какъ городскаго Положенія, такъ и ремесленнаго, а вмѣстѣ, какъ естественный результатъ «охраненія» и толкованіе этихъ Положеній; безъ этого трудно представить себѣ охраненіе ихъ и «разрѣшеніе сомнѣній между гильдіями и цехами». Останавливаясь на этой сторонѣ дѣятельности Шестигласной Думы, Грамота ничего не говоритъ о томъ, какими средствами могла пользоваться она для устраненія нарушеній того или другаго «положенія» какъ со стороны цѣлаго сословія, такъ и частнаго лица. На основаніи матеріала, представляемаго Грамотой, нѣтъ никакой возможности опредѣлить сколько нибудь точно самое понятіе «охраненія» городоваго и ремесленнаго положеній; эта неопредѣленность понятія охраненія стоитъ въ тѣсной связи съ неопредѣленностью понятія нарушенія: Грамота не говоритъ ни о томъ, въ чемъ можетъ состоять это нарушеніе, ни о томъ, со стороны кого оно можетъ быть причинено. Мы не знаемъ, кого понимать подъ выраженіемъ «всѣ и каждый»; должна ли и можетъ ли, напр. Дума вступиться въ дѣло въ томъ случаѣ, если нарушеніе того или другаго Положенія послѣдуетъ со стороны начальника губерніи или кого-либо изъ другихъ органовъ губернской или городской администраціи? Прежде чѣмъ разстаться съ вопросомъ о дѣятельности

[1]) Ст. 169.
[2]) Ст. 167.

Шестигласной Думы, нельзя не остановиться на одномъ пунктѣ 167 статьи, трактующей спеціально объ этомъ вопросѣ. Въ этомъ пунктѣ говорится, что на Думѣ лежитъ забота объ «охраненіи города отъ ссоръ и тяжбъ съ окрестными городами или селеніями» [1]). Что понималъ законодатель подъ этимъ опредѣленіемъ? Онъ какъ будто отдѣляетъ городъ отъ его представителя—Думы, какъ что-то особое, не имѣющее съ ней ничего общаго, какъ что-то ей подчиненное. Быть можетъ законодатель только не точенъ въ выраженіи, быть можетъ, онъ хотѣлъ этимъ сказать, что Дума обязана устранять ссоры и тяжбы городскихъ обывателей, какъ частныхъ лицъ; но въ такомъ случаѣ онъ противорѣчилъ бы себѣ, запрещая Думѣ въ слѣдующей же статьѣ, какъ уже было замѣчено, всякое вмѣшательство «въ судныя дѣла» жителей города между собою и передавая эти дѣла въ исключительное вѣдомство Ратушъ и Магистратовъ. Не думалъ ли этимъ постановленіемъ законодатель запретить Думѣ даннаго города, какъ представителю города, вступать «въ ссоры и тяжбы съ Думой другаго города»? Кажется, это единственно возможное объясненіе этого опредѣленія [2]).

Несмотря на всю смутность, неясность своихъ опредѣленій, касающихся объема дѣятельности Шестигласной Думы, Грамота постановляетъ, что за всякія «представленія и положенія, противныя городовому или ремесленному положенію и другимъ государственнымъ узаконеніямъ» Дума, какъ и «градское общество», т. е. городское собраніе, подвергается штрафу [3]). Кто же является судьей, нарушено ли въ данномъ случаѣ Думою одно изъ «государственныхъ узаконеній»? Съ этимъ вопросомъ въ тѣсной связи другой, болѣе общій вопросъ—въ какихъ отношеніяхъ стоитъ Шестигласная Дума какъ къ другимъ общественнымъ учрежденіямъ—Общей Думѣ

---

[1]) Ст. 167, п. 2.

[2]) Въ городахъ Рижскаго намѣстничества на Думу возлагаются еще и слѣдующія дѣла: 1) управленіе городскими доходами и расходами, городскими землями и угодьями; 2) распредѣленіе постоя, устройство казармъ, управленіе ими и сборъ налога на этотъ предметъ; 3) распоряженіе пожарною казною; 4) сборъ казенныхъ податей; 5) попеченіе и содержаніе всякихъ общественныхъ заведеній и установленій въ городѣ. Вѣроятно, все это распространяется и на остальные города Россіи. П. С. З. № 16584.

[3]) Ст. 170. Величина штрафа—200 рублей.

и городскому собранію, т. е. собранію городскихъ обывателей, такъ и къ правительственнымъ учрежденіямъ—начальнику губерніи, Магистратамъ и Ратушамъ.

Только-что поставленный вопросъ въ высшей степени важенъ: имъ опредѣляется степень самостоятельности Шестигласной Думы въ ея дѣйствіяхъ. Къ собранію городскихъ обывателей, городскаго общества, какъ выражается Грамота, Шестигласная Дума не имѣла, повидимому, никакихъ отношеній; по крайней мѣрѣ Грамота ни слова не говоритъ объ этихъ отношеніяхъ ни тамъ, гдѣ опредѣляетъ предметы вѣдѣнія городскаго собранія, ни тамъ, гдѣ говоритъ о Шестигласной Думѣ. Мы видѣли, что собраніе городскихъ обывателей выслушиваетъ только предложенія губернатора; о какихъ-либо предложеніяхъ или докладахъ Шестигласной Думы этому собранію не говоритъ ни одна статья Грамоты. Иначе и быть не могло: всѣ отношенія городскаго собранія къ городовому управленію ограничивались исключительно только, какъ мы видѣли, представленіемъ, вѣроятно Генералъ-Губернатору и Губернатору, о «своихъ общественныхъ нуждахъ и пользахъ», да выслушиваніемъ «предложеній» тѣхъ же властей — вѣроятно о тѣхъ же нуждахъ и пользахъ города [1]). Ни о какихъ отчетахъ ни Общей, ни Шестигласной Думы передъ этимъ собраніемъ ничего не говорится. Предполагать эти отчеты существующими de facto — невозможно: не только Шестигласная Дума, но и депутатское собраніе, члены котораго избирались непосредственно городскимъ собраніемъ, не было обязано этому послѣднему никакою отчетностью, не стояло съ нимъ ни въ какихъ отношеніяхъ. Жалобы на депутатовъ приносились не въ городское собраніе, а въ Губернскій Магистратъ [2]). Но городское собраніе передавало все управленіе города въ руки Общей Думы, которая уже, въ свою очередь, передавала его Шестигласной Думѣ; понятно, что эта послѣдняя и должна стоять въ извѣстныхъ зависимыхъ отношеніяхъ непосредственно отъ Общей Думы, которая избираетъ ея членовъ. Дѣствительно, 175 статья городоваго Положенія опредѣляетъ, что «въ случаѣ сомнѣній, въ важныхъ и

[1]) Здѣсь невольно напрашивается вопросъ, что дѣлало собраніе съ „предложеніями“ хозяина губерніи? Если какое либо предложеніе принималось, кто его исполнялъ? Само собраніе, Общая или Шестигласная Думы?

[2]) Ст. 73.

трудныхъ дѣлахъ она обязана представлять Общей Думѣ». Этою статьею исчерпываются всѣ отношенія Шестигласной Думы къ Общей. Изъ нея не видно, чтобы Шестигласная Дума обязана была Общей отчетностью, чтобы она была передъ ней въ чемъ-либо отвѣтственна. Общая Дума сама была отвѣтственна передъ Губернаторомъ и Казенной Палатой [1]). Только этимъ послѣднимъ учрежденіямъ обязана была отчетностью и Шестигласная Дума. Власть Губернатора для Шестигласной Думы имѣла огромное значеніе. Городская Дума должна была держаться въ рамкахъ, установленныхъ закономъ: всѣ расходы городскихъ общественныхъ суммъ она могла производить лишь на предметы, указанные закономъ [2]), и обо всѣхъ этихъ расходахъ, точно такъ, какъ и доходахъ города, она должна была представлять вѣдомости Губернатору и посылать самые счеты въ Казенную Палату [3]). Сверхъ этихъ, закономъ опредѣленныхъ, расходовъ, городскія общества, какъ выражается Грамота, не могутъ сами собою дѣлать издержки на какія-нибудь «нужды и пользы» города. Контролю правительственной власти подлежатъ не только распоряженія Городской Думы общественными суммами, но и, если можно такъ выразиться, самое сознаніе Думой, представителями городскаго общества, «нуждъ и пользъ» этого общества. Если Дума «усмотритъ что-либо нужное для общей пользы, для выгоды

---

[1]) Она обязана была посылать вѣдомости и отчетъ Губернатору и въ Казенную Палату. Ст. 177.

[2]) Къ законнымъ городскимъ расходамъ Грамота относитъ: содержаніе Магистратовъ и всякихъ чиновъ, которымъ жалованье опредѣлено отъ города; содержаніе городскихъ школъ и вообще всякаго рода заведеній, состоящихъ въ вѣденіи Приказа Общественнаго Призрѣнія; постройка и починка разнаго рода городскихъ зданій. Ст. 151 и 152.

[3]) *Ibid.* и ст. 155. Говоря здѣсь собственно о Шестигласной Думѣ, я ссылаюсь на статьи Грамоты, имѣющія въ виду или Общую Думу, какъ напр., ст. 177, или городскія общества, какъ ст. 151—155. Я дѣлаю это на томъ основаніи, что, какъ я уже доказывалъ въ текстѣ, ни городское общество, ни Общая Дума сами по себѣ непосредственно, не производили ни доходовъ, ни расходовъ; всѣмъ завѣдывала Шестигласная Дума. Законодатель, употребляя общее выраженіе—градскія общества—не могъ подъ нимъ, по моему мнѣнію, разумѣть кого-либо, кромѣ Шестигласной Думы, представляющей это общество, и завѣдующей его хозяйствомъ.

и украшенія города», она должна объ этомъ своемъ усмотрѣніи доложить Губернатору и «ожидать его дозволенія» [1]).

Въ своемъ мѣстѣ я уже говорилъ, что городское общество пользуется по Грамотѣ городамъ 1785 года въ очень скромной степени правомъ самообложенія [2]), что большая часть доходовъ составлялась, пожалуй, изъ тѣхъ государственныхъ сборовъ, въ родѣ питейнаго и таможеннаго, которые правительство уступило ему. Уже одного этого обстоятельства достаточно было въ глазахъ законодателя для установленія того строгаго правительственнаго контроля надъ дѣйствіями Городской Шестигласной Думы, съ которымъ мы встрѣчаемся въ Грамотѣ городамъ. Выдавая городу часть государственныхъ доходовъ, правительство не могло успокоиться на одномъ надзорѣ за дѣйствіями Городской Думы, на одной отчетности ея передъ Казенной Палатой. Оно хотѣло знать не только какъ и на что Дума затрачивала общественныя суммы, т. е. не только провѣрять сдѣланныя уже ею затраты, но и на что она намѣревается еще только сдѣлать эти затраты. Такое отношеніе къ общественно-городскому органу самоуправленія понятно со стороны законодателя, если принять также во вниманіе ту репутацію общественно выборныхъ должностей, которая составлена была ими въ теченіе прошлаго столѣтія при всякаго рода службахъ и сборахъ государственныхъ; не слѣдуетъ, наконецъ, упускать изъ вида и того обстоятельства, что Городовое Положеніе издается всего десять лѣтъ спустя послѣ того, какъ окончательно выработана должность «хозяина» губерніи; странно было бы ждать со стороны правительства, только-что создавшаго эту должность, лишенія ея того значенія, которое имъ дано ей по отношенію ко всей губерніи.

Какъ бы то ни было, фактъ несомнѣненъ, что новыя, дѣйствительно городскія, учрежденія получили по Городовому Положенію 1785 года очень и очень скромную долю самостоятельности. Даже

---

[1]) Ст. 154.

[2]) Въ ст. 7 Грамоты говорится, что даже Сенатъ не можетъ наложить податей „безъ подписанія руки императорскаго Величества“. Понятно, что здѣсь идетъ рѣчь о наложеніи податей на городское населеніе правительственными органами; но кажется можно распространить это опредѣленіе и на Городскую Думу, такъ какъ ей тогда не предоставлялось права наложенія новыхъ налоговъ на жителей города.

и тѣ общественно-городскія «нужды и пользы», которыя законодатель называетъ законными, удовлетворялись въ большинствѣ случаевъ не Городскою Думою, а другими, совершенно отъ ней независимыми учрежденіями: такъ, напр., такъ называемыя городскія школы и всякаго рода общественныя благотворительныя учрежденія въ городѣ состояли исключительно въ вѣдѣніи Приказа Общественнаго Призрѣнія; все участіе въ нихъ Думы ограничивалось лишь отпускомъ извѣстной суммы денегъ на ихъ содержаніе. А наконецъ, и самыя нужды эти и пользы опредѣлены закономъ очень не широко, причемъ, такая изъ этихъ нуждъ, какъ содержаніе Магистратовъ, едва ли даже можетъ быть названа нуждою исключительно городскою. Что же касается такихъ «нуждъ» города, какъ охраненіе общественной тишины, то хотя она и предоставляется Городской Думѣ, но, какъ увидимъ при разсмотрѣніи полицейскихъ учрежденій въ тѣсномъ смыслѣ, въ этомъ отношеніи Дума не могла ни въ какомъ случаѣ играть сколько-нибудь самостоятельной роли. Нельзя не остановиться здѣсь на нѣсколько странныхъ, своеобразныхъ, такъ трудно мирящихся съ новымъ понятіемъ городскаго общества, установляемымъ Грамотой, отношеніяхъ Городской Думы и городскаго населенія вообще къ исключительно судебнымъ, по понятію самой Грамоты, учрежденіямъ — Магистратамъ Городовымъ и Губернскимъ.

Въ одной изъ статей, спеціально трактующихъ объ Общей Городской Думѣ, говорится, что Городовые Магистраты и «прочія мѣста того города» должны исполнять «законныя требованія» Думы и «подавать другъ другу руку помощи» въ тѣхъ случаяхъ, въ которыхъ этого требуетъ «польза службы» государственной, «соблюденіе порядка и тишины» [1]). Изъ этой статьи трудно что-либо вывести кромѣ того, что Дума и Городовые Магистраты разсматриваются какъ учрежденія другъ отъ друга независимыя, притомъ учрежденія неоднородныя. Оно и понятно: учрежденія, совершенно разнородныя, какъ по своимъ цѣлямъ—одно административное, другое—исключительно судебное, — такъ и по своему составу — одно всесословное, обще-городское, другое—исключительно сословное — они въ сущности и не могли быть въ другихъ отно-

[1]) Ст. 178.

шеніяхъ. Но Грамота не ограничивается по этому предмету только одной приведенной статьей; въ ней встрѣчаются еще нѣсколько статей какъ въ ея общей части, касающейся города, всего городскаго населенія и его учрежденій вообще, такъ и въ ея особенной, спеціальной части, касающейся исключительно одного ремесленнаго населенія города. Эти статьи совершенно уничтожаютъ ту ясность и простоту въ отношеніяхъ Думы къ Городовымъ Магистратамъ, которыя установлены статьей 178 Грамоты о городахъ. Въ первой части Грамоты, касающейся общихъ городскихъ учрежденій, мы встрѣчаемся съ тремя статьями, идущими совершенно въ разрѣзъ съ общимъ, такъ сказать, духомъ всего Городоваго Положенія. Въ одной изъ этихъ статей, въ самомъ началѣ Грамоты городамъ, говорится слѣдующее: «Городовой Магистратъ докладываетъ о нуждахъ и недостаткахъ города Губернскому Магистрату и Губернскому Правленію [1]). Какимъ образомъ примирить эту странную статью во-первыхъ съ тѣмъ, что сама же Грамота въ другомъ мѣстѣ, какъ мы видѣли, окончательно утверждаетъ за Магистратами то исключительно судебное значеніе, которому начало положило еще Учрежденіе о губерніяхъ; во-вторыхъ съ тѣмъ, что также Грамота отдаетъ заботы о городскихъ «нуждахъ и пользахъ» въ руки самого городскаго общества и его органа — Шестигласной Думы? На этомъ противорѣчіи Грамота не останавливается, она развиваетъ его далѣе. Въ седьмой статьѣ своей тому же Городовому Магистрату, а не Думѣ или городскому собранію, поручаетъ она жаловаться «на противозаконныя требованія» по части податей и налоговъ со стороны правительственныхъ органовъ, и кому же? Сенату и Губернскому Магистрату! Этому же Губернскому Магистрату предоставляетъ Грамота всякому, недовольному Городскою Думою, жаловаться на эту послѣднюю [2]). Въ своей спеціальной части, въ 123 статьѣ, содержащей въ себѣ ремесленный Уставъ, Грамота представляетъ еще рядъ статей, противорѣчащихъ статьямъ, опредѣляющимъ значеніе Городской Думы въ отличіе отъ Городовыхъ Маги-

[1]) Ст. 8.

[2]) Ст. 176. Ему же предоставлено жаловаться на Городскаго Голову, какъ предсѣдателя собранія депутатовъ и на самое собраніе относительно неправильностей, допущенныхъ при составленіи обывательской книги. Ст. 73.

стратовъ и Ратушъ, какъ исключительно судебныхъ учрежденій. Мы видѣли, что 169 статья Грамоты городамъ предписываетъ Городской Думѣ наблюдать за строгимъ исполненіемъ какъ Городоваго, такъ и Ремесленнаго Положенія; ей же порученъ и разборъ всякаго рода недоразумѣній и сомнѣній «по ремесламъ и гильдіямъ». Отсюда, кажется, само собою вытекаетъ, что и самое образованіе цеховъ, раздѣленіе на нихъ городскихъ ремеслъ состоитъ въ вѣдѣніи той же Городской Думы. Въ Городовомъ Положеніи мы не находимъ ни одной статьи, которая передавала бы это право прямо въ руки Думы; въ статьѣ же 123 мы встрѣчаемся съ очень категорическимъ опредѣленіемъ, по которому раздѣленіе ремеслъ «на цехи или управы» предоставляется Городовому Магистрату и Ратушѣ [1]), которымъ и обязываются они повиноваться [2]). Тридцать шестой пунктъ того же ремесленнаго Положенія вмѣстѣ съ 116 и 117 являются только логическимъ послѣдствіемъ только-что приведеннаго опредѣленія. Если цехъ обязывается повиноваться Городовому Магистрату или Ратушѣ, то понятно, само собою, что эти послѣднія учрежденія имѣютъ право взыскивать съ управы ремесленной и старшины съ товарищами въ случаѣ нарушенія ими ремесленнаго Положенія [3]), за строгимъ исполненіемъ и примѣненіямъ котораго и вмѣняется Магистратамъ и Ратушамъ «имѣть неусыпное стараніе» [4]); совершенно понятно и право этихъ учрежденій, послѣ этого, разсматривать и разрѣшать представленія управъ «касательно ремесла и лучшаго исправленія онаго» [5]). Но какъ же все это примирить съ правами, предоставленными тою же Грамотою относительно этого предмета Городской Думѣ? Какъ примирить все это съ тѣмъ, что ремесленный Голова, представляемый по избраніи, какъ увидимъ, Магистрату и имъ утверждаемый, засѣдаетъ въ Городской Шестигласной Думѣ, предлагая тамъ «о нуждахъ и недостаткахъ цеховъ», о чемъ предоставлены были заботы тѣмъ же ремесленнымъ Уставамъ, какъ сейчасъ было говорено, Городовому Магистрату? Возможны ли послѣ этого тѣ отношенія между Думой и

[1]) Пунктъ 1.
[2]) *Ibid.* п. 2.
[3]) *Ibid.* п. 116.
[4]) *Ibid.* п. 117.
[5]) *Ibid.* п. 36.

Магистратами, которыя устанавливаются 178 статьей Грамоты, какъ отношенія двухъ, такъ сказать, разнородныхъ учрежденій, совершенно другъ отъ друга независимыхъ? Развѣ только предположить, что независимости ихъ другъ отъ друга не существуетъ, предположить, что въ статьѣ 178 не напрасно употреблено выраженіе «законныя требованія», съ которыми Дума имѣла право обращаться къ Магистратамъ и Ратушамъ и что это выраженіе указываетъ, такъ сказать, на начальническія отношенія Думы къ Магистратамъ, которые ей подчинены въ извѣстныхъ отношеніяхъ. Но подобнаго рода объясненіе, мнѣ кажется, было бы, едва ли имѣющей какое-либо основаніе, натяжкой. Гораздо проще можно объяснить всѣ эти предположенія неудовлетворительностью редакціи, которая очень понятна будетъ, если принять во вниманіе тотъ не малый періодъ времени, въ теченіе котораго выробатывалось «единственное Положеніе» для городовъ. Эти противорѣчія станутъ болѣе или менѣе понятны, если припомнимъ, что объ единственномъ Положеніи поведена была рѣчь еще гораздо раньше изданія Учрежденія о губерніяхъ, т. е. въ то время, когда объ исключительно судебномъ значеніи Магистратовъ и Ратушъ не было и рѣчи. Едва ли будетъ слишкомъ смѣлымъ предположеніемъ, что Магистраты и Ратуши предполагалось быть можетъ въ началѣ облечь тою ролью, которая въ послѣдствіи возложена на Шестигласную Думу. Примемъ, наконецъ, во вниманіе, что составители ремесленнаго Положенія имѣли передъ глазами Регламентъ и Инструкцію Петра Великаго, которыми вѣдѣніе цеховъ поручалось Городовымъ Магистратамъ. На практикѣ эти противорѣчія устранялись, вѣроятно, такимъ образомъ, что статьи первой части Грамоты, касающіяся Городской Думы, уничтожали собою статьи ремесленнаго Устава, трактующія о томъ же предметѣ; и тѣ три статьи первой части, о которыхъ я говорилъ, какъ противорѣчащія совершенно духу новаго городоваго устройства, теряли всякое практическое значеніе, и Городовые Магистраты съ Ратушами не имѣли никакого отношенія тамъ, гдѣ были Думы, къ городскому хозяйству ни къ частному, ни къ общему [1]). Только

[1]) Это мнѣніе подтверждается и Положеніемъ 1857 года, въ которомъ прямо сказано, что цехи магистратамъ подчиняются лишь въ предметахъ судебныхъ, „въ предметахъ же хозяйственныхъ“ Думѣ (Ст. 4464), а Ратушамъ въ этомъ послѣднемъ отношеніи они подчинены лишь тамъ

Губернскіе Магистраты имѣютъ отношеніе къ Городскимъ Думамъ: сюда, какъ было указано, обращались съ жалобами на Думы. Какого же рода могли быть эти жалобы? Въ 45 статьѣ той же самой Грамоты говорится, что въ силу 315 статьи Учрежденія губерній, въ Губернскій Магистратъ вносятся всѣ дѣла «до привилегій, спорнаго владѣнія или прочія дѣла до цѣлаго города или до стряпчихъ касающіяся». Отсюда видно, что всѣ дѣла, восходящія до Губернскаго Магистрата, суть дѣла спорныя, судныя; и притомъ, какъ продолжаетъ та же статья, «до Губернскаго Магистрата принадлежатъ всѣ сіи дѣла или аппелляціи на Городовые Магистраты, Ратуши и Сиротскіе Суды», т. е. учрежденія все судебныя. Если Грамота допускаетъ жалобы въ Губернскій Магистратъ и депутатское собраніе и Городскую Думу, то я думаю, что подъ ними слѣдуетъ разумѣть лишь жалобы на нарушеніе какихъ-либо личныхъ привилегій или частнаго владѣнія. Относительно депутатскаго собранія это совершенно понятно: занося кого-либо не въ ту рубрику городской обывательской книги, въ какую слѣдуетъ, она именно нарушала привилегіи сословныя. Странно было бы допустить жалобы на Думу въ Губернскій Магистратъ въ хозяйственномъ отношеніи, когда всѣ ея дѣйствія въ этомъ отношеніи подлежали, какъ мы видѣли, разсмотрѣнію Губернатора, которому было ближе всего жаловаться на ея хозяйственныя упущенія и недосмотры [1]). Такимъ толкованіемъ 176 статьи Грамоты городамъ устраняется всякое противорѣчіе ея какъ съ значеніемъ и ролью Губернскаго Магистрата, какъ учрежденія исключительно судебнаго, такъ и съ значеніемъ Городской Думы, какъ административно-хозяйственнаго учрежденія города.

Разсмотрѣнными мною въ этой главѣ учрежденіями и ограничиваются всѣ обще-городскія общественно-выборныя учрежденія. Остается разсмотрѣть частныя учрежденія этого рода, учрежденія, вѣдѣнію которыхъ подлежало не все городское населеніе въ

гдѣ Думъ не существуетъ (*Ibid.*); при этомъ ст. 4464 и ссылается на п. 2 ремесл. Полож. 1785 г. Въ ремесленномъ Уставѣ, вошедшемъ въ XI т. Св. Зак. въ 11 ст. его говорится, что число цеховъ въ данномъ городѣ зависитъ отъ городской Думы.

[1]) По Положенію 1857 года жалобы на городскую Думу идутъ въ Губернское Правленіе. Св. Зак. П. 4448.

полномъ его составѣ, а лишь отдѣльныя части его—торгово-промышленные классы этого населенія. Къ учрежденіямъ этого рода относятся—единоличныя: старосты и старшины купеческихъ гильдій и посадскихъ и коллегіальныя—ремесленныя или цеховыя управы. Но прежде чѣмъ перейдти къ разсмотрѣнію этихъ учрежденій, я нахожу необходимымъ остановиться еще на одномъ видѣ обще-городскихъ учрежденій, хотя и не общественно-выборныхъ — на учрежденіяхъ городской полиціи, сильно при Екатеринѣ II измѣненныхъ. Остановиться на этихъ городскихъ учрежденіяхъ тѣмъ болѣе есть основаніе, что предметы вѣдомства ихъ не были такъ точно, опредѣленно, отдѣлены отъ предметовъ вѣдомства Думы, какъ этого можно было бы ожидать: послѣдней, какъ мы видѣли, поручены были между прочимъ и заботы о мирѣ и тишинѣ въ городѣ, а учрежденіямъ полицейскимъ, какъ увидимъ, поручалось многое такое, что подлежало скорѣе вѣдѣнію Городской Думы, чѣмъ полиціи.

ГЛАВА III.

Полиція при Екатеринѣ II.

Въ третьей книгѣ, говоря о полиціи въ городахъ, я указалъ на ея плачевное состояніе даже въ такомъ городѣ, какъ первопрестольная Москва, послѣ всѣхъ реформъ городскаго управленія въ этомъ отношеніи Петра Великаго и его преемниковъ. Не лучше было въ этомъ отношеніи положеніе дѣлъ и въ новой, молодой столицѣ, гдѣ дворъ пребывалъ не наѣздомъ, какъ въ Москвѣ, а постоянно, гдѣ, слѣдовательно, казалось бы существуетъ очень сильный мотивъ, помимо всѣхъ другихъ, имѣющихъ мѣсто во всѣхъ городахъ Россіи, организовать полицію. Если, быть можетъ, въ Петербургѣ и не встрѣчалось во второй половинѣ XVIII столѣтія колодцевъ посреди улицъ, какъ это было въ Москвѣ, если въ немъ и не было домовъ крытыхъ соломою, то во многихъ другихъ отношеніяхъ молодая столица не далеко ушла отъ старой. Въ 1762 году, едва вступившая на престолъ, императрица Екатерина издаетъ указъ на имя Главнаго Директора надъ полиціями Корфа, въ которомъ жалуется, что «безпокойствы проходящимъ и проѣзжающимъ чинятся не

только по близости Петербурга, но и въ самой столицѣ по улицамъ мертвыя тѣла находятся, а въ домахъ грабежи на подобіе разбоя» [1]).

Въ такомъ положеніи дѣло не могло долго оставаться. Реформа была необходима; но эта реформа должна была коснуться самыхъ существенныхъ, основныхъ сторонъ общественно-городской жизни. До тѣхъ поръ, пока городское населеніе не сознавало пользы и необходимости мѣръ полиціи медицинской, санитарной, строительной и т. п., до тѣхъ поръ государство ничего не могло достигнуть въ этомъ отношеніи, тѣмъ болѣе, когда само оно не обладало почти никакими другими средствами, кромѣ сознанія необходимости всѣхъ этихъ мѣръ и добраго желанія привести ихъ въ исполненіе; до тѣхъ поръ городское общество не придетъ къ этому сознанію, пока оно будетъ оставаться въ томъ экономическомъ состояніи, въ которомъ мы видимъ его въ городахъ XVIII вѣка. Реформы должны были быть направленными на эти двѣ стороны: поднятіе экономическаго и нравственнаго уровня развитія городскаго населенія. Екатерина II сознавала это; но она, какъ и ея великій предшественникъ, думала, что все это достигнется путемъ строгой регламентаціи, путемъ «гражданскихъ учрежденій»; ей казалось достаточнымъ учредить такую должность, представитель которой служилъ бы образцомъ «добронравія, человѣколюбія и порядочнаго житія», чтобы все городское населеніе пропиталось, такъ сказать, этими добродѣтелями и въ городахъ настало царство всякаго благополучія. Императрица приступила къ реформамъ городской полиціи, но эти реформы, въ силу высказаннаго сейчасъ начала, были исключительно внѣшними реформами, нисколько не касавшимися внутреннихъ сторонъ общественной жизни: все дѣло ограничивалось болѣе точной и полной организаціей состава городской полиціи.

Изданіемъ въ концѣ 1775 года Учрежденія о губерніяхъ императрица сдѣлала громадный переворотъ не только въ исторіи администраціи вообще но и въ исторіи устройства и управленія городовъ. Признанный этимъ актомъ принципъ раздѣленія административныхъ властей, внесенъ, какъ мы видѣли, и въ городское управленіе. Всѣ городскія учрежденія строго раздѣлены на двѣ категоріи: къ первой отне-

[1]) П. С. З. № 11712.

сены учрежденія исключительно судебнаго характера; сюда принадлежатъ слѣдующія коллегіальныя учрежденія: Магистраты и Ратуши, Сиротскій Судъ и Нижняя Расправа; ко второй категоріи городскихъ учрежденій относятся исключительно административныя, притомъ основанныя на началѣ только единоличномъ—Оберъ-Полиціймейстеры, коменданты и городничіе. Эти послѣднія учрежденія или, лучше, должностныя лица являются единственными представителями городскаго управленія, хозяевами города.

Организація новаго состава городской полиціи крайне несложная. Въ Москвѣ и Петербургѣ остается, учрежденная еще Петромъ Великимъ, должность Оберъ-Полиціймейстера; въ городахъ, гдѣ стоятъ гарнизоны, полицейскія обязанности возлагаются на комендантовъ; въ тѣхъ же городахъ, гдѣ гарнизоновъ нѣтъ, учреждена новая должность городничаго [1]). Это—высшія полицейскія должности, за которыми непосредственно слѣдовали низшіе, исполнительные органы—штатныя команды, состоявшія въ ихъ распоряженіи [2]).

Я сказалъ уже, что все городское хозяйство того времени находилось въ рукахъ этихъ новыхъ должностныхъ лицъ; на ихъ обязанности лежали: полиція санитарная [3]), безопасности и благочинія» [4]), строительная [5]); онѣ должны были заботиться «о прокормленіи нищихъ и убогихъ [6]); наблюдать за мѣрой и вѣсомъ [7]); распредѣлять постой по дворамъ горожанъ [8]) и т. п. Законодательница не ограничилась, однако, только этимъ точнымъ опредѣленіемъ обязанностей городской полиціи и дала ей въ руководство о б щ е е опредѣленіе этихъ обязанностей, опредѣленіе въ высшей степени широкое. Въ одномъ изъ пунктовъ «Учрежденія» Екатерина такъ опредѣляетъ роль городничаго (а стало быть и Оберъ-Полиціймейстеровъ съ комендантами): «городничій с л о в а м и долженствуетъ

[1]) Учрежденіе о губерніяхъ. П. С. З. № 14392, п. 25 и 253.

[2]) *Ibid.* п. 257. Въ этомъ пунктѣ говорится, собственно только о командѣ городничаго. Я распространяю это опредѣленіе и на Оберъ-Полиціймейстеровъ съ комендантами: нельзя допустить, чтобы послѣдніе не были снабжены исполнительными органами.

[3]) *Ibid.* 260—263.

[4]) *Ibid.* 266—269 и 273.

[5]) *Ibid.* 276, [6]) *Ibid.* 275.

[7]) *Ibid.* 259: „обще—съ Магистратомъ“.

[8]) *Ibid.* 270.

поощрять обывателей не токмо ко всякому роду дозволеннаго трудолюбія, рукодѣлія и промысла, но и вообще всѣхъ людей, въ городѣ живущихъ, къ добронравію, человѣколюбію и порядочному житію» [1]). Такъ, теорія просвѣщеннаго абсолютизма XVIII ст. отразилась даже на учрежденіи должности городничаго русскаго уѣзднаго города. Во главѣ грубой невѣжественной массы, въ данномъ случаѣ массы горожанъ—стоитъ просвѣщенный, добродѣтельный патріархъ-пастырь—въ настоящемъ случаѣ—городничій, просвѣщеннѣйшій и гуманнѣйшій человѣкъ своего времени, образецъ всяческихъ добродѣтелей и носитель всѣхъ лучшихъ человѣческихъ качествъ; власть, снабженная громаднымъ, благодѣтельнымъ для непросвѣщенныхъ массъ городскаго населенія, правомъ вмѣшиваться въ частную жизнь каждаго отдѣльнаго гражданина съ благою для него цѣлью наставленія его на путь добродѣтели и благаго житія.

Актъ Учрежденія о губерніяхъ сильно подвинулъ впередъ дѣло выдѣленія города, въ качествѣ самостоятельной административной единицы; городничій и комендантъ являются представителями этой независимой административной единицы; но ихъ самостоятельность не простиралась, однако, до полнаго разрушенія всякой связи городской администраціи съ мѣстной губернской. Коменданты и городничіе подчинены были надзору и власти Губернаторовъ и Губернскихъ Правленій [2]). Самостоятельныя полицейскія должности введены теперь не только въ столицахъ, но и во всѣхъ городахъ Имперіи.

Читая главу XIX Учрежденія о губерніяхъ, особенно тотъ пунктъ, въ которомъ общими словами опредѣляется дѣятельность и власть городничаго, можно подумать, что во всѣхъ городахъ Россійской Имперіи конца XVIII столѣтія царили не только миръ и

---

[1]) *Ibid*, 274. Такимъ образомъ, городничій—„душа гражданскаго общества“ и „фундаментальный подпоръ всякой безопасности и порядка“. Тоже самое высказывается и въ п. 254, 1: благочиніе, добродѣтель и порядокъ въ городѣ—на обязанности городничаго.

[2]) *Ibid.* п. 425. Городничій принимаетъ указы и повелѣнія отъ главнокомандующаго, губернатора, Губернскаго Правленія и Палатъ, а къ онымъ посылаетъ рапорты и доношенія“.—Онъ приводитъ въ городѣ въ исполненіе повелѣнія правительства, рѣшенія палатъ etc... п. 254, 3.

тишина, мгновенно смѣнившіе «своевольство и ябеду со многими пороками», но и завидное благосостояніе, какъ результатъ благодѣтельнаго и мирнаго житія горожанъ; и все это только благодаря благотворному управленію добродѣтельнаго коменданта или городничаго. Но такой необыкновенный результатъ реформы законодательницы былъ бы возможенъ лишь при наличности массы условій, между прочимъ и того, о которомъ Екатерина молитъ Всевышняго, прося его «вселить въ сердца людей усердіе къ отправленію должности», вселить въ нихъ мысль, что «наивящій стыдъ для человѣка—лѣность, нерадѣніе и неприлежность ко всякому порученному дѣлу; что главное поношеніе для него—упущеніе въ должности и нерадѣніе о части блага общаго».

Проходитъ семъ лѣтъ со времени изданія Учрежденія о губерніяхъ, какъ появляется новый полицейскій уставъ, Уставъ Благочинія. Стало быть, правительство, почти со дня изданія «Учрежденія» сознавало, что возлагаемыя имъ на городничаго надежды слишкомъ преувеличены: его добродѣтели оказывались или безсильными, или ихъ въ немъ вовсе не было.

Уставъ Благочинія вводитъ гораздо болѣе сложную организацію городской полиціи, чѣмъ учрежденіе о губерніяхъ. Законодательница вводитъ въ эту организацію новое начало: къ единоличнымъ полицейскимъ должностямъ присоединяется учрежденіе коллегіальное; рядомъ съ Полиціймейстеромъ поставлена Управа Благочинія, въ составъ которой вводится элементъ избирательный. Новая организація городской полиціи представляется, по полицейскому уставу, изданному императрицей въ апрѣлѣ 1782 года, въ слѣдующемъ видѣ.

Въ столицахъ во главѣ полиціи поставленъ Оберъ-Полиціймейстеръ, въ остальныхъ городахъ—Полиціймейстеръ или городничій [1]) смотря по состоянію города. Этимъ должностнымъ лицамъ или

[1]) Уставъ благочинія. П. С. З. № 15379. Ч. I. 3 и 4. Въ какихъ именно городахъ полиціймейстеръ и въ какихъ городничій — указаній нѣтъ. Однако, кажется можно принять, что въ губернскихъ городахъ съ настоящаго времени—полиціймейстеры, а въ уѣздныхъ по прежнему городничіе и коменданты. Въ подтвержденіе этого можно сослаться во первыхъ на то, что постановленія Учр. о губ. о полиціи не отмѣнены; а во вторыхъ, сохранился указъ отъ 1795 года (П. С. З. №17291), которымъ коменданты замѣняются городничими въ Псковѣ и Лугѣ.

Управѣ Благочинія поручается, по выраженію устава, благочиніе въ каждомъ городѣ. Изъ этого оборота рѣчи приходится заключить, что Управа Благочинія вводилась не во всѣхъ городахъ: тамъ, гдѣ во главѣ полиціи стоялъ Полиціймейстеръ — ея не было. Каждый городъ дѣлился въ полицейскомъ отношеніи во первыхъ на части, во вторыхъ, каждая часть на кварталы [1]); во главѣ каждой части стоялъ частный приставъ, каждаго квартала—квартальный надзиратель съ его помощникомъ, квартальнымъ поручикомъ [2]). Должность послѣдняго рѣзко отличается ото всѣхъ остальныхъ полицейскихъ должностей своимъ выборнымъ характеромъ: въ эту должность избирали сами граждане изъ собственной среды; если никто изъ горожанъ не согласится принять на себя эту должность, то избиратели могли обратиться къ «постороннимъ, чиновнымъ, людямъ», и избравъ кого либо изъ нихъ, представить его на утвержденіе городничему [3]). Всѣ остальные, высшіе чины полиціи назначались самимъ правительствомъ: квартальный надзиратель назначался Управою Благочинія изъ старшихъ квартальныхъ поручиковъ [4]); назначеніе Частнаго Пристава уже зависѣло отъ губернскаго правленія [5]); Полиціймейстера назначалъ Сенатъ по представленію Губернскаго Правленія [6]). Назначеніе въ столицахъ Оберъ-Полиціймейстеровъ, вѣроятно, зависѣло также отъ Сената, а быть можетъ и отъ самой императрицы [7]). Въ этихъ способахъ назначенія полицейскихъ должностей высказывается желаніе законодательницы обезпечить занятіе этихъ должностей людьми тѣхъ нравственныхъ качествъ, которыя она хотѣла видѣть въ чинахъ полиціи.

Въ составъ коллегіальнаго полицейскаго учрежденія, Управы Благочинія, входилъ двоякій элементъ — чиновный и выборный; первый представляли собою городничій и два пристава — уголовныхъ и гражданскихъ дѣлъ; второй — два ратмана, избираемыхъ

---

[1]) Города, количество домовъ которыхъ было отъ 100 до 200, дѣлились прямо на кварталы. *Ibid.* 133. Въ кварталѣ отъ 50 до 100 домовъ.

[2]) *Ibid.* 124 и 125.

[3]) *Ibid.* п. 27.

[4]) *Ibid.* п. 26.

[5]) *Ibid.* п. 24.

[6]) *Ibid.* п. 21.

[7]) Уставъ ничего не говоритъ объ этомъ предметѣ.

горожанами [1]). Всѣ эти должности поставлены въ строго іерархическую зависимость другъ отъ друга въ каждомъ данномъ городѣ: квартальный поручикъ и квартальный надзиратель—въ зависимости отъ своего начальника — частнаго пристава, а этотъ послѣдній — отъ Полиціймейстера или Управы Благочинія; но ни одна полицейская власть одного города не состоитъ «въ депенденціи» отъ полицейской власти другаго. Полиціймейстеръ или Управа Благочинія— въ зависимости лишь отъ Губернатора и Губернскаго Правленія той губерніи, въ составъ которой этотъ городъ входитъ [2]). Законодательница отказалась отъ начала, положеннаго въ организацію городской полиціи Петромъ Великимъ и проводимаго всѣми его преемниками; начала, которое она сама признавала до изданія учрежденія о губерніяхъ; ни этотъ послѣдній актъ, ни Уставъ Благочинія не устанавливаютъ должности, олицетворяющей собою общегосударственную полицейскую власть, въ родѣ Генералъ-Полиціймейстера Петра I или Главнаго Директора всѣхъ полицій Петра III. Въ этомъ состояніи организація городской полиціи оставалась до смерти Екатерины II: Городовое Положеніе 1785 г. не внесло въ нее никакихъ измѣненій [3]).

Въ новомъ полицейскомъ уставѣ Екатерина отступила отъ основнаго начала Учрежденія о губерніяхъ—начала раздѣленія власти: ни Управа Благочинія, ни остальныя, единоличныя полицейскія должности по Уставу Благочинія не есть уже исключительно административно-полицейскія должности, но вмѣстѣ и слѣдственно-судебныя, если можно такъ выразиться. На Управу Благочинія наказомъ возлагается роль сыскной полиціи [4]) и судебнаго учрежденія: судебныя дѣла, какъ уголовныя, такъ и гражданскія подлежатъ ея разбирательству, если только искъ или кража не превышаютъ

[1]) *Ibid.* п. 2 и 29 и П. С. З.№ 15397.

[2]) *Ibid.* п. 3. Управа благочинія—въ зависимости отъ Губ. Правл. по дѣламъ полиціи благочинія, о мостахъ, улицахъ и дорогахъ.

[3]) А между тѣмъ депутаты отъ городовъ, пріѣхавшіе къ 1767 году въ Москву для участія въ коммиссіи составленія новаго уложенія, просили въ своихъ наказахъ „о бытіи въ городахъ полиціи въ вѣдомствѣ магистратовъ и Ратушъ“. *Соловьевъ*. Разсказы изъ рус. ист. Рус. Вѣст. 1861 г. X. стр. п. 10.

[4]) *Ibid.* п. 38. Частный приставъ производитъ первое слѣдствіе (по всякому уголовному дѣлу). *Ibid.* п. 101—108.

20 рублей [1]). Какъ въ судебное учрежденіе, въ составъ Управы, какъ мы видѣли, входятъ два Судебные Пристава, уголовныхъ и гражданскихъ дѣлъ—которые въ Москвѣ и Петербургѣ назначаются Сенатомъ, по представленію Губернскаго Правленія (изъ городничихъ), а въ городахъ — этимъ послѣднимъ [2]). Городничіе и Полиціймейстеры, замѣнявшіе Управу, вѣроятно, пользовались такою же судебною властью.

Наказъ Управѣ Благочинія открывается слѣдующей нравственной сентенціей: «блаженъ, кто и скота милуетъ, буде скотина и злодѣя твоего спотыкнется—подыми ее» [3]); вслѣдъ за этой сентенціей слѣдуетъ подробное описаніе нравственныхъ качествъ начальства, отъ котораго требуются всякія добродѣтели. Иначе и быть не могло, если только законодательница хотѣла остаться послѣдовательною: блюстители всякой нравственности въ средѣ горожанъ должны быть сами образцомъ этой нравственности; только въ этомъ случаѣ Управа Благочинія могла сохранять и поддерживать «добронравіе» въ городскомъ населеніи [4]), только при соблюденіи этого условія квартальный надзиратель могъ «имѣть попеченіе, чтобъ всѣ и всякій остался въ законопредписанномъ порядкѣ, чтобъ молодые и младшіе почитали старыхъ и старшихъ и чтобъ слуги и служанки повиновались хозяевамъ и хозяйкамъ во всякомъ добрѣ» [5]). Какой высокой пробы должна быть нравственная личность квартальнаго надзирателя, чтобъ точно выполнить возложенную на него роль судьи о законномъ предписанномъ порядкѣ но «всякомъ добрѣ». Сколько нужно ума, такта, чувства законности членамъ Управы Благочинія, чтобы съумѣть воспретить «въ городѣ гражданамъ начинать новизну именно въ томъ, на что узаконеніе есть» [6]).

---

[1]) *Ibid.* 70 и 37; она же судитъ кражу не свыше 20 р. даже въ первомъ и второмъ рецидивѣ.

[2]) *Ibid.* п. 22 и 28.

[3]) *Ibid.* п. VI. Я выписываю именно эту тираду — только какъ наиболѣе характерную. Подобныхъ нравственныхъ сентенцій полицейскій уставъ заноситъ на свои страницы пѣлыхъ пятнадцать. Тутъ мы встрѣчаемся съ опредѣленіемъ отношеній къ ближнему вообще, къ родителямъ, супругамъ и т. п.

[4]) *Ibid.* п. 30.

[5]) *Ibid.* п. 153 и 154.

[6]) *Ibid.* п. 56.

Наказъ Управѣ не ограничивается однако только этими нравственными сентенціями, общими мѣстами прописной добродѣтели; онъ содержитъ въ себѣ подробное перечисленіе тѣхъ явленій общественно-городской жизни, которыя должны подлежать контролю и надзору Управы Благочинія и подчиненныхъ ей должностныхъ лицъ. Изъ этого перечисленія видно, какъ далеко шагнула общественно-городская жизнь въ теченіе послѣдней четверти XVIII столѣтія. Мы встрѣчаемся съ обязанностью городской полиціи охранять «общества, товарищества» [1]); наблюдать за лоттереями [2]), общенародными «играми и забавами», между которыми называется театральныя представленія, разрѣшеніе которыхъ зависѣло отъ той же полиціи [3]); слѣдить за точнымъ исполненіемъ въ городѣ «узаконеній касательно ограниченія роскоши» [4]). Въ этомъ перечисленіи предметовъ вѣдомства мы не встрѣчаемся съ благотворительной стороной полиціи; эта сторона ея, со времени изданія Учрежденія о губерніяхъ, отошла къ новому совершенно учрежденію—Приказу Общественнаго Призрѣнія. Учреждая этотъ Приказъ, Екатерина отказывается отъ мысли своего Великаго предшественника, высказанной имъ въ регламентѣ Главному Магистрату — мысли объ учрежденіи всякаго рода благотворительныхъ и исправительныхъ заведеній насчетъ города, «тщаніемъ градскимъ». Приказъ Общественнаго Призрѣнія является земскимъ губернскимъ учрежденіемъ, какъ по составу членовъ—въ него входятъ выборные представители, отъ дворянъ, горожанъ и казенныхъ крестьянъ [5]) губерніи—такъ и по характеру предметовъ вѣдомства; его вѣдѣнію подлежали: школы, какъ городскія такъ и сельскія, сиротскіе, рабочіе, смирительные и сумасшедшіе домы, госпитали, больницы и богадѣльни — какъ учрежденія для цѣлой губерніи, изъ доходовъ которой шло на ихъ

[1]) *Ibid.* п. 64.

[2]) *Ibid.* п. 68.

[3]) *Ibid.* п. 69 и 130.

[4]) *Ibid.* п. 66. На Управу же благочинія возлагается и обязанность „имѣть бдѣніе, дабы всякъ въ церкви Божіей почтителенъ былъ; да войдутъ во храмъ Божій со благоволеніемъ и да пребываютъ въ ономъ во время службы Божіей со страхомъ въ молчаніи, въ тишинѣ и во всякомъ почтеніи". *Ibid,* п. 59.

[5]) *Лохвицкій:* Губернія, стр. 171. Могъ участвовать и городской голова—по приглашенію. П. С. З. № 14392, п. 379.

содержаніе 15000 рублей, въ качествѣ основнаго фонда, съ которымъ Приказъ могъ производить банковыя операціи [1]); добавочныя суммы составлялись изъ пожертвованій частныхъ лицъ [2]). Если же одно изъ учрежденій, только что перечисленныхъ и подлежащихъ вѣдомству Приказа, городъ основывалъ на свой счетъ, то онъ долженъ былъ дѣлать это въ качествѣ частнаго лица благотворителя или жертвователя: устройство учрежденія должно было производиться по инструкціи, выданной Приказомъ Общ. Призр. [3]), а по устройствѣ оно переходило, какъ всякое частное пожертвованіе, въ завѣдываніе Приказа. Такимъ образомъ, благодаря учрежденію Приказа Общественнаго Призрѣнія одна изъ важныхъ статей городскаго хозяйства и управленія отошла отъ города.

Изданіемъ въ 1785 году Грамоты на права и выгоды городамъ Россійской Имперіи законодательница сдѣлала повидимому нѣкоторыя измѣненія въ объемѣ дѣлъ, подлежащихъ вѣдѣнію Полиціймейстеровъ и Управы Благочинія. На Городскую Думу возлагается завѣдываніе многими изъ тѣхъ дѣлъ, которыя до сихъ поръ подлежали исключительному вѣдѣнію городскихъ полицейскихъ учрежденій; на нее возлагается даже обязанность сохранять между жителями города миръ, тишину и доброе согласіе [4]), т. е. ей вмѣняется въ обязанность вѣдать то же самое, для чего спеціально учреждена была за три года передъ тѣмъ Управа Благочинія и отдѣльныя полицейскія должности; четвертый параграфъ той же самой статьи распространяетъ предъидущій, возлагая на Думу «возбраненіе всего, что противно добру, порядку и благочинію», перефразируя въ этомъ случаѣ слова тридцатой статьи Устава Благочинія [5]). На Думу же возлагается, въ очень неопредѣленныхъ выраженіяхъ, надзоръ и поощреніе торговли и строительная полиція [6]). Она же должна была заботиться, какъ мы видѣли, о томъ, чтобы жители города всегда

---

[1]) Учр. о губ. п. 382—394.

[2]) *Лохвицкій*. Ibid. 172.

[3]) П. С. З. № 14392, п. 392.

[4]) П. С. З. № 16188 ст. 167. п. 3.

[5]) Или почти дословно повторяя слова 234 статьи Учрежденія о губерніяхъ. П. С. З. № 14392 п. 254.

[6]) П. С. З. № 16188 ст. 167, п. 5 и 6.

имѣли «нужное пособіе къ ихъ прокормленію или содержанію» [1]).

Этими немногими словами ограничивается Городовое Положеніе 1785 года, говоря о полицейской дѣятельности Городской Думы, оставляя такимъ образомъ, совершенно неопредѣленными отношенія Думы къ Управѣ Благочинія, отношенія, очень важныя въ виду столкновенія обоихъ учрежденій на одномъ и томъ же пути. Единственное мѣсто, упоминающее объ этихъ отношеніяхъ, составляетъ собою вторая половина четвертаго пункта 167 статьи Положенія, которая говоритъ, что Дума, сохраняя порядокъ и благочиніе, должна «оставлять относящееся къ части полицейской исполнять мѣстамъ и людямъ, для того установленнымъ», т. е. городничему, Полиціймейстеру и Управѣ Благочинія. Это мѣсто Положенія не только не уясняетъ дѣла, но значительно запутываетъ его. Не будь этого параграфа, можно было бы думать, что законодатель забылъ о разбираемой сторонѣ дѣла и что въ этомъ отношеніи имѣли, вѣроятно, силу старыя опредѣленія, по которымъ Городская Полиція и Магистраты дѣйствовали совмѣстно, во всемъ помогая другъ другу. Приведенныя же слова 167 статьи Положенія устраняютъ возможность подобнаго заключенія логически, ни сколько не устраняя, однако, возможность такого рода отношеній между Управою и Думою на практикѣ: что, въ самомъ дѣлѣ, кромѣ путаницы, могла внести въ дѣло эта фраза, предписывающая Думѣ оставить исполненіе «всего относящагося къ части полицейской» на долю спеціальныхъ по этой части учрежденій, вслѣдъ затѣмъ, какъ на эту Думу въ той же самой статьѣ возлагаются именно обязанности «по части полицейской», даже выраженныя почти тѣми же самыми словами, какими опредѣляются обязанности «мѣстъ и людей», для исполненія этой «части» спеціально установленныхъ? Чѣмъ объяснить подобнаго рода недосмотръ законодателя? Играй Шестигласная Дума болѣе активную роль, чѣмъ она играла на самомъ дѣлѣ, этотъ недосмотръ повелъ бы къ очень серьезнымъ недоразумѣніямъ.

Ни въ полицейскомъ Уставѣ 1782 года, ни въ Положеніи о

---

[1]) *Ibid.* п. 1. Все это говорится собственно объ Общей Думѣ, а не о Шестигласной: но послѣдняя только замѣняетъ первую, а потому ея обязанности—тѣже самыя. *Ibid.* ст. 175.

городахъ 1785 мы не встрѣчаемъ ни одной статьи, которая содержала бы въ себѣ указаніе на то, изъ какихъ источниковъ получаются средства на содержаніе городской полиціи; этого одного факта достаточно для заключенія, что средства эти получаются изъ тѣхъ же источниковъ, изъ какихъ получались они въ теченіе цѣлаго столѣтія: полиція содержится отчасти на средства городскаго населенія, отчасти на счетъ государственный; это заключеніе подтверждается содержаніемъ нѣсколькихъ отдѣльныхъ указовъ, изданныхъ въ послѣднюю четвертъ XVIII ст. Эти сепаратные указы касаясь городовой полиціи не Россіи вообще, а только отдѣльныхъ городовъ, даютъ, однако, возможность сдѣлать выводъ, что содержаніе полиціи въ городахъ большею частью ложится на государство. Въ самый годъ изданія Полицейскаго Устава, за нѣсколько мѣсяцевъ до его появленія, изданъ былъ указъ, которымъ на содержаніе полиціи въ городахъ — Архангельскѣ, Вологдѣ и Ярославлѣ приказано было отпускать ежегодно по 5910 р. изъ Казенныхъ Палатъ губернскихъ [1]). Въ томъ же самомъ году, но уже послѣ изданія Полицейскаго устава «приказано отпустить изъ Казначейства, для остаточныхъ суммъ учиненнаго» (впрочемъ заимообразно на два года) извѣстную сумму на содержаніе собственно полицейскаго штата, городскихъ лекарей и священника, нѣкоторыхъ мостовъ и уличныхъ фонарей [2]). Кромѣ этихъ указовъ было издано еще нѣсколько все въ томъ же духѣ: приказывается отпускать деньги изъ казенныхъ суммъ въ цѣломъ рядѣ городовъ [3]). Однако этотъ способъ содержанія городской полиціи былъ только преобладающимъ, а не исключительнымъ: нѣкоторыя

[1]) П. С. З. № 15368. При этомъ на содержаніе пожарныхъ инструментовъ отпускалась спеціальная сумма изъ казначейства, учрежденнаго для „остаточныхъ суммъ".

[2]) П. С. З. № 15479. На Управу благочинія, на частныхъ приставовъ и содержаніе команды велѣно отпустить 43123 р. 81½ к.; на мосты черезъ Неву—по 100 р. на каждый; на фонари — 4508 р. Изъ указа 1785 видно, что мосты въ Москвѣ содержали на государственный счетъ. П. С. З. № 16212.

[3]) П. С. З. № 15532: именной указъ на имя генералъ-прокурора князя Вяземскаго; велѣно отпускать ежегодно по содержаніе полиціи новгородскаго Намѣстничества 24330 р. 51¾ к. Въ 1783 году снова приказывается отпускать изъ государственныхъ суммъ на содержаніе полиціи въ Архангельскѣ, Вологдѣ и Ярославлѣ. П. С. З. № 16129.

полицейскія потребности городовъ удовлетворялись на счетъ мѣстнаго городскаго населенія на сколько это было возможно. Въ томъ-же году, когда издается указъ объ отпускѣ на содержаніе полиціи Новгородской губерніи суммъ изъ государственныхъ доходовъ, на горожанъ этой губерніи возлагается содержаніе ночныхъ сторожей, трубочистовъ, мостовыхъ и уличнаго освѣщенія [1]). Содержаніе мостовъ въ Петербургѣ точно такие постепенно переходитъ на самый городъ [2]). Очевидно, правительство было вынуждено содержать городскую полицію лишь несостоятельностью городовъ и при первой возможности возлагало эту статью расходовъ на ихъ населеніе [3]).

Такъ сложилась организація городской полиціи къ началу XIX столѣтія. Она достигла, какъ мы видѣли, значительной степени развитія какъ относительно состава, такъ и относительно объема вѣдомства. Въ постепенномъ ходѣ этого развитія городское населеніе не принимаетъ ни малѣйшаго активнаго участія, онъ совершается исключительно путемъ правительственной инициативы, чѣмъ и обусловливаются характеръ и степень этого развитія: твердое основаніе ему заложено Петромъ Великимъ; зданіе довершенно Екатериной II.

Въ исторіи развитія нашего города, въ смыслѣ, цѣлаго организма, исторія развитія полиціи играетъ очень видную роль; этимъ путемъ образованія городскихъ полицейскихъ учрежденій городъ сложился въ отдѣльную единицу уже въ началѣ XVIII столѣтія, когда во всѣхъ другихъ отношеніяхъ онъ представлялъ собою еще не болѣе, какъ конгломератъ разрозненныхъ единицъ. Полицейскія должности и учрежденія, объединивъ городъ въ административномъ отношеніи и выдѣливъ его, какъ самостоятельную единицу, административное цѣлое, изъ губерніи и уѣзда, подготовляли и внутреннее объединеніе самого населенія города, хотя и исключительно путемъ возложенія на него однихъ обязанностей; но эти обязанности не были обязанностями только сословными, подобно магистратскимъ, а носили характеръ общій, безсословный: они налагались не на тотъ или

---

[1]) П. С. З. № 15640.

[2]) П. С. З. №№ 16299 и 17189. Въ 1786 году мосты черезъ рѣку Торопу въ г. Торопецъ „на городскомъ иждивеніи“. П. С. З. № 16384.

[3]) 5 іюня 1786 г. предписано учредить въ Ригѣ полицію на основаніи полицейскаго Устава 1782 года; при чемъ содержаніе ея возложено на городскіе доходы. П. С. З. № 16404.

другой слой населенія, а на всѣхъ горожанъ, обывателей города. Между тѣмъ всѣ остальныя городскія учрежденія и повинности могутъ быть названы таковыми только въ территоріальномъ отношеніи, и по своей сущности, какъ мы видѣли, являются учрежденіями и повинностями исключительно сословными. До самого 1785 года, года изданія Положенія о городахъ, они носятъ этотъ исключительный характеръ, тогда какъ полицейскія учрежденія вѣдаютъ городъ, какъ цѣлое, уже почти въ теченіе цѣлаго столѣтія.

Если же содержаніе самыхъ учрежденій и удовлетвореніе полицейскихъ потребностей производится по преимуществу насчетъ обще-государственныхъ суммъ, то это оправдывается, какъ и самое развитіе организаціи этихъ учрежденій, характеромъ развитія общественно-государственной жизни народа. Инціатива государственной администраціи — исключительно въ рукахъ верховной власти; понятно, что и вся финансовая сторона этого дѣла неможетъ быть ни въ чьихъ другихъ рукахъ; все равно, касается ли она цѣлаго государства или только отдѣльной части его, отдѣльной общественной, земской группы, собираются ли средства на удовлетвореніе нуждъ такой групы съ цѣлаго государства или только съ членовъ этой одной группы. Если правительство расходуетъ на потребности и нужды такой общественно-административной единицы, какъ городъ, средства обще-государственныя, то это только потому, что собственныхъ средствъ этой единицы недостаточно. Въ принципѣ же правительство стремится чтобы каждая общественно-административная единица, все равно сословная или земская, удовлетворяла свои нужды и потребности своими собственными средствами; этотъ принципъ лежитъ въ самомъ основаніи развитія городской полиціи. Лишь только городъ достигаетъ такой степени благосостоянія, въ глазахъ правительства, что его доходовъ становится достаточно на удовлетвореніе всѣхъ его нуждъ, послѣднія немедленно начинаются удовлетворятся изъ этихъ доходовъ; мало того, изъ городскихъ же средствъ начинаютъ удовлетворяться многія обще-государственныя нужды, что возможно до тѣхъ поръ пока городское общество не принимаетъ никакого активнаго участія въ распоряженіи своими средствами, до тѣхъ поръ пока это общество составляетъ исключительно административно-тяглую, хотя и земскую единицу.

ОТДѢЛЪ ВТОРОЙ.

Частныя городскія учрежденія.

ГЛАВА I.

Общество цеховыхъ ремесленниковъ и его организація.

Прежде чѣмъ обратиться къ разсмотрѣнію частно-сословныхъ городскихъ учрежденій, необходимо нѣсколько остановиться на тѣхъ слояхъ городскихъ обывателей, для которыхъ вводятся самыя учрежденія, такъ какъ взглядомъ законодателя на эти слои городскаго населенія, ихъ значеніемъ въ его глазахъ объясняются и самыя учрежденія.

Говоря о составѣ городскаго общества по Положенію 1785 года вообще, мы видѣли, что его организація покоится еще на сословномъ началѣ, которое проникло и въ общественно-городское управленіе. Сословіе ремесленниковъ и отчасти торгово промышленниковъ обращаетъ на себя особенное вниманіе Екатерины II. Это вниманіе ея объясняется нестолько тѣмъ, что торгово-ремесленный классъ составляетъ большинство городскихъ обывателей, что она стремится изъ этого класса создать третье сословіе, «средній родъ людей», сколько стремленіемъ ея двинуть русскую производительную промышленность, оживить ее, направить въ извѣстную сторону. Екатерина, какъ и ея великій предшественникъ, понимала, что развитіе города въ Россіи, какъ и вездѣ, возможно лишь въ томъ случаѣ когда торговля и промышленность государства стоитъ на извѣстной степени развитія, когда торгово-промышленное населеніе достигло извѣстной степени благосостоянія. Но и она, какъ ея предшественникъ, вѣрила въ возможность достигнуть этого путемъ правительственной регламентаціи. Въ цехахъ, занесенныхъ къ намъ Петромъ I, Екатерина II точно также видѣла вѣрное средство къ поднятію уровня тогдашней промышленности. Да и не она только находила нужнымъ не только оставить петровскіе цехи, но и развить ихъ. Мы видѣли, что многіе депутаты знаменитой коммиссіи

1767 года высказывались въ пользу цеховъ, требуя болѣе полной организаціи ихъ; одни изъ нихъ дѣлали, это побуждаемые совершенно иными мотивами, чѣмъ Екатерина: они руководились чисто личными интересами, провидя въ цехахъ тоже, что видѣли въ нихъ цеховые промышленники западно-европейскихъ городовъ — вѣрное средство къ монополизированію промышленности. Другіе, какъ депутатъ Ярославля, князь Щербатовъ, смотрѣли на цехи глазами Петра и Екатерины, видя въ нихъ магическое средство къ возрожденію промышленности. Такимъ взглядомъ законодательницы и обусловливается характеръ самаго внутренняго устройства цеховъ. Понятно, что глядя на цехи такими глазами, Екатерина не могла отказаться отъ того начала, на которомъ строилъ ихъ Петръ. Она не могла ихъ организовать въ смыслѣ самой точной копіи съ западно-европейскаго оригинала, который, какъ мы видѣли, представлялъ собою ничто иное, какъ сдѣлку между сильными еще средневѣковыми цеховыми общинами, покоющимися на началѣ монополіи и стремленіями монархической власти обратить эти общины въ орудіе развитія промышленности. Понятно, что было бы совершеннымъ непониманіемъ западно-европейскаго цеха и противорѣчіемъ собственнымъ взглядамъ и стремленіямъ перенесеніе въ Россію тѣхъ сторонъ цеха, съ которыми боролась въ западной Европѣ королевская власть. Вотъ почему цехи, занесенные къ намъ Петромъ I и развитые Екатериной II далеко, по своей сущности, не представляютъ собою того, что мы находимъ въ западно-европейскихъ цехахъ того времени.

Все ремесленное городское населеніе распадается, по грамотѣ 1785 года, на нѣсколько отдѣльныхъ группъ или общинъ подъ именемъ цеховъ или управъ [1]). Эти общины составляются или изъ ремесленниковъ одного и того же ремесла — въ томъ случаѣ, когда число занимающихся даннымъ ремесломъ въ городѣ не менѣе пяти [2]), или же изъ представителей разныхъ ремеслъ — если число ремесленниковъ по каждому данному ремеслу не достигаю цифры пять. Вступить въ цехъ, или, какъ выражается Грамота, «записаться» въ него, могъ всякій, желавшій заниматься въ городѣ тѣмъ или другимъ ремесломъ и удовлетворявшій тѣмъ условіямъ,

[1]) Ст. 123 п. 1.
[2]) *Ibid.* п. 3 и 4.

которыя требуются Грамотой отъ всякаго, желающаго войти въ составъ городскаго мѣщанства [1]). Но понятно, что одного желанія было еще недостаточно для того, чтобы быть принятымъ въ цехъ; желающій долженъ былъ представить въ цехъ свою работу; если эта работа признавалась, особой комиссіей, составленной изъ цеховыхъ мастеровъ [2]), удовлетворительной — претендующій на званіе цеховаго мастера, получалъ его [3]), если только не имѣлъ за собою «явныхъ пороковъ» [4]). Вступая въ цехъ, новый членъ его вноситъ извѣстную сумму, опредѣляемую въ своихъ размѣрахъ на сходѣ ремесленниковъ, въ общую ремесленную кассу [5]). Наконецъ, онъ «даетъ обѣщаніе, что сдѣлавшись членомъ цеха, будетъ во всемъ поступать сообразно правиламъ, установляемымъ ремесленнымъ положеніемъ» [6]). Получивъ званіе мастера, ремесленникъ получаетъ eo ipso опредѣленныя права, а вмѣстѣ долженъ нести и извѣстныя обязанности, въ качествѣ цеховаго мастера. Онъ получаетъ прежде всего право заниматься тѣмъ ремесломъ [7]), на которое онъ получилъ званіе мастера; при этомъ, онъ получаетъ право заниматься этимъ ремесломъ не собственноручно только, но и имѣть для этого работниковъ, подмастерьевъ и учениковъ, надъ которыми и пользуется «правами хозяина» [8]). Кромѣ этого экономическаго, если можно такъ выразиться, права, мастеръ получалъ и права общественныя, какъ въ смыслѣ сословныхъ, такъ и въ смыслѣ общественно-городскихъ, обывательскихъ. Дѣлаясь мастеромъ, ремесленникъ дѣлался самостоятельнымъ, полноправнымъ членомъ своего

---

[1]) Ст. 120.

[2]) Въ Германіи въ этой коммиссіи присутствовалъ правительственный чиновникъ. *Mascher*, 406.

[3]) Ст. 123 п. 60. Ремесленникъ, переходившій изъ другаго города, могъ быть принятъ въ цехъ по письменному свидѣтельству изъ Управы того города, въ которомъ жилъ. *Ibid.* п. 64.

[4]) *Ibid.* п. 96.

[5]) *Ibid.* п. 70. При этомъ, отъ цеха зависитъ долженъ-ли вступающій внести эту сумму или нѣтъ. Величина ея не должна превышать суммы 40 рублей.

[6]) *Ibid.* п. 26. Передъ этимъ обѣщаніемъ ему прочитываются статьи ремесленнаго положенія, касающіяся мастеровъ.

[7]) Ст. 122 и 123 п. 59.

[8]) Ст. 123 п. 59; *Ibid.* п. 58 и 49.

цеха, участвующимъ въ управленіи цеховыми дѣлами и могущимъ быть выбраннымъ во всѣ общественно-цеховыя должности [1]). Говоря объ обществѣ городскихъ обывателей, мы видѣли, что цеховые ремесленники составляли одинъ изъ шести классовъ этого общества и въ качествѣ членовъ его могли быть выбираемы въ общественно-городскія должности. Здѣсь не мѣсто говорить о томъ, что, получая общественно-политическія права, каждое отдѣльное лицо или сословіе тѣмъ самымъ вынуждается нести и извѣстныя обязанности. Получивъ права этого рода ремесленники цеховые вмѣстѣ съ тѣмъ несутъ извѣстныя обязанности. Это понятно само собою. Я остановлюсь нѣсколько на тѣхъ обязанностяхъ, которыя возлагаетъ Грамота на цеховыхъ ремесленниковъ по отношенію къ производству ими даннаго ремесла. Получивъ право на самостоятельное производство ремесла, ремесленникъ не могъ пользоваться имъ исключительно по собственному усмотрѣнію; онъ долженъ былъ подчиняться извѣстнымъ полицейскимъ постановленіямъ. Тоже самое нужно сказать и о правѣ мастера держать подмастерьевъ и учениковъ. Эти то полицейскія постановленія и являются выраженіемъ взгляда верховной власти на значеніе ремесленной промышленности; въ нихъ то и видитъ верховная власть средство къ развитію этой промышленности. Поэтому понятно совершенно, что эти постановленія составляютъ собою значительную часть ремесленнаго Положенія.

Всякій ремесленникъ долженъ производить работы по своему ремеслу «сходственно управному предписанію» относительно ремесла; онъ долженъ выполнять принятые на себя заказы исправно, честно [2]). Даже самый срокъ выполненія заказа ремесленное положеніе старается опредѣлить въ томъ случаѣ, когда на этотъ предметъ не состоялось условій между мастеромъ и заказщикомъ [3]). Мы не имѣемъ этихъ управныхъ предписаній, опредѣляющихъ производство, и потому не можемъ вполнѣ опредѣленно сказать, въ чемъ они состояли. Законодатель, по всѣмъ вѣроятіямъ, понимаетъ подъ этими предписаніями регламентацію самого производства, точное опредѣленіе

[1]) *Ibid.* п. 21, 11 и 9.

[2]) *Ibid.* п. 30 и 31.

[3]) Управа опредѣляетъ средній срокъ каждой работы, который и принимается ею во вниманіе въ случаѣ жалобы на ремесленника въ этомъ отношеніи. *Ibid.* п. 35.

какъ матеріаловъ, изъ которыхъ производится данный продуктъ, такъ и самый способъ производства, словомъ опредѣленія, однородныя съ тѣми, съ которыми мы встрѣчаемся въ концѣ XVII ст. въ ордонансахъ Кольбера. Однако, о характерѣ этихъ предписаній приходится лишь догадываться; ремесленное положеніе ни въ какія подробности не пускается, предоставляя, повидимому, эту сторону дѣла собственному усмотрѣнію цеховыхъ управъ; по крайней мѣрѣ такое заключеніе можно вывести изъ самого выраженія—«управныя предписанія». Обходя эту сторону производства ремеслъ, грамота отводитъ, сравнительно, очень много мѣста, такъ сказать, уголовной сторонѣ вопроса. Она долго останавливается на такихъ проступкахъ ремесленниковъ, которые вовсе не касаются самой сущности ремесленнаго производства и представляютъ собою ничто иное, какъ виды простаго обмана, воровства или мошенничества [1]). Ремесленное положеніе вторгается и въ частную жизнь цеховаго мастера: преслѣдуя «гулянъ», оно караетъ ремесленниковъ—мастеровъ за прогулы рабочихъ дней и часовъ, и дѣлаетъ это не изъ желанія собственно охранить интересы потребителей, общества или экономическіе интересы самого ремесленника, а изъ какихъ то высшихъ соображеній о нравственности: оно преслѣдуетъ собственно не прогулы именно рабочаго времени, какъ его потерю, а разгулъ, какъ проявленіе безнравственности: оно преслѣдуетъ и того кто, напр., прогулялъ ночь или часть ея [2]). Давая право мастеру нанимать для производства ремесла рабочихъ и содержать учениковъ, грамота, какъ я уже замѣтилъ, возлагаетъ на перваго по отношенію къ послѣднимъ извѣстныя обязанности. Прежде чѣмъ обратиться къ разсмотрѣнію этихъ обязанностей мастера, въ которыхъ, собственно говоря, выражаются взаимныя отношенія мастера и подмастерьевъ съ учениками, я скажу нѣсколько словъ о самыхъ подмастерьяхъ и ученикахъ; какъ тѣ такъ и другіе входятъ въ составъ цеха, составляютъ часть цеховаго общества.

Какъ подмастерья, такъ и ученики являются членами цеха: и

---

[1]) Такъ, запрещается сбытъ стараго за новое, чужой работы за свою обмѣръ, обвѣсъ и т. п. *Ibid.* п.п. 100; 115 и 99. Это обстоятельство объясняется отсутствіемъ общаго уголовнаго кодекса.

[2]) *Ibid.* п. 104, 106 и 107.

тѣ и другіе, наравнѣ съ ремесленниками мастерами, при «вступленіи въ цехъ», говоритъ, ремесленное Положеніе, даютъ обѣщаніе вести себя согласно съ предписаніями ремесленнаго положенія. [1]) Еслибы подмастерья съ учениками не входили въ составъ цеха, брать съ нихъ подобное обѣщаніе было бы излишне. Далѣе, грамота прямо говоритъ о пріемѣ подмастерьевъ и учениковъ въ цехъ; наконецъ, она посвящаетъ имъ нѣсколько статей, въ которыхъ они разсматриваются въ качествѣ членовъ цеха. Но, само собою разумѣется, что положеніе подмастерьевъ и учениковъ въ цехѣ было совершенно иное, чѣмъ положеніе ремесленниковъ-мастеровъ. Это были неполноправные, несамостоятельные члены цеха, члены не участвующіе въ ремесленномъ сходѣ, не имѣющіе права на избраніе въ общественныя цеховыя должности, члены зависимые отъ полноправныхъ членовъ мастеровъ, подчиненные, какъ мы видѣли, хозяйскому праву послѣднихъ. Это не болѣе, какъ, если можно такъ выразиться, полноправные члены въ возможности: не только подмастерье, но и ученикъ, по прошествіи извѣстнаго срока, по соблюденіи извѣстныхъ условій, какъ увидимъ, могъ обратиться въ полноправнаго члена цеха. Это—тѣ ступени, которыя обязанъ пройдти каждый ремесленникъ, прежде чѣмъ станетъ самостоятельнымъ мастеромъ. Въ виду такого пассивнаго, зависимаго состоянія подмастерьевъ и учениковъ, законодатель старается возможно полнѣе регулировать ихъ отношенія къ мастерамъ хозяевамъ.

Обращаясь къ вопросу объ ученикахъ, прежде всего нельзя не замѣтить, что мы здѣсь вовсе не встрѣчаемся съ постановленіями западно-европейскихъ цеховыхъ статутовъ, по которымъ права поступленія въ ученики ремесленниковъ лишались дѣти извѣстныхъ лицъ, занимавшихся, по взгляду современнаго общества, безчестящимъ ремесломъ или прижившихъ ихъ внѣ законнаго брака. [2]) Ремесленное Положеніе ничего не говоритъ о томъ, какого происхожденія дѣти могутъ быть принимаемы въ ученики. Оно прямо опредѣляетъ, что объ условіяхъ, на которыхъ ученикъ поступаетъ къ мастеру, ведутся переговоры двумя свидѣтелями—по одному со

[1]) *Ibid.* п. 6.

[2]) *Wilda* 329—330. *Maurer* II. 447—448. Безчестными ремеслами въ первое время считались такія, какъ ремесло пастуха, ночнаго сторожа, могильщика.

стороны ученика и хозяина. [1]) Условія эти сейчасъ же по вступленіи мальчика въ обученіе вносились въ особую книгу; [2]) причемъ, цехъ могъ, по собственному усмотрѣнію, требовать съ поступавшаго опредѣленнаго взноса въ общественную кавну. [3]) Понятно, что условія предоставлялись добровольному усмотрѣнію хозяина и «свидѣтеля» ученика; однако этому, добровольному соглашенію ставятся закономъ извѣстныя рамки; такъ напр., соглашеніе о срокѣ ученья имѣетъ мѣсто лишь въ рамкахъ maximum'а пять лѣтъ и minimum'а три года. [4]) Поступивъ въ обученье къ мастеру, ученикъ дѣлается, по смыслу ремесленнаго Положенія какъ бы членомъ семьи хозяина. [5]) Отсюда и тѣ права, которыя получаетъ надъ нимъ мастеръ, носятъ какой то патріархальный, почти семейный характеръ, и отличаются полной неопредѣленностью: ученику рекомендуется быть послушнымъ и прилежнымъ, обучаясь ремеслу, быть «вѣрнымъ и почтительнымъ» мастеру и семьѣ его. Хозяинъ, въ свою очередь, обязывается обходиться съ учениками «кротко и справедливо», человѣколюбиво и согласно здравому разсудку. При этомъ бить ученика запрещается лишь въ пьянствѣ, по злости и глупости, безъ всякой «причины;» бить же «по какой-либо причинѣ», хозяинъ, видимо, получаетъ право: онъ могъ его наказывать за лѣность, ослушаніе и т. п. Кромѣ этихъ опредѣленій, носящихъ характеръ исключительно нравственный и преобладающихъ въ статьяхъ, регулирующихъ взаимныя отношенія хозяевъ и учениковъ, мы встрѣчаемся въ тѣхъ же статьяхъ и съ опредѣленіями, касающимися чисто ремесленной стороны этихъ отношеній. Этими постановленіями требуется, чтобы хозяинъ не возлагалъ на ученика излишней, «необыкновенной» работы—не по ремеслу, не позволялъ бы себѣ неисправности въ платежѣ и содержаніи вообще ученика. [6]) Въ случаѣ негодности ученика, его неспособности

[1]) Ст. 123 п. 72. Въ Германіи условія заключались мастеромъ съ родителями или родственниками ученика. *Mascher.* 399.

[2]) Ст. 123. п. 71. *Mascher* 398—тоже самое.

[3]) Ст. 123. п. 71. Взносъ не долженъ былъ, однако, превышать пяти рублей.

[4]) *Ibid.* п. 73. Срокъ можетъ быть менѣе трехъ лѣтъ лишь въ томъ случаѣ, если поступающій въ ученье уже знакомъ нѣсколько съ ремесломъ.

[5]) Оно даетъ, какъ мы видѣли, мастеру право хозяина надъ учениками вмѣстѣ съ прочими домашними. *Ibid.* п. 49.

[6]) *Ibid.* п. 56; 50—52, 54. Очень сходныя опредѣленія отношеній хо-

и т. п. хозяинъ не можетъ «согнать» его самовольно, онъ долженъ донести объ этомъ цеховымъ властямъ, къ которымъ обращается и ученикъ въ случаѣ притѣсненій со стороны хозяина [1]).

Кончивъ срокъ обученія, ученикъ получалъ отъ своего бывшаго хозяина письменное удостовѣреніе въ томъ, что онъ дѣйствительно обучался данному ремеслу. [2]) Это же свидѣтельство даетъ бывшему ученику право на званіе подмастерья, т. е. на переходъ во вторую степень ремесленной іерархіи. Всякій подмастерье нанимается въ работу къ мастеру по обоюдному согласію, причемъ однако, плата рабочая не подлежитъ этому соглашенію и опредѣляется общимъ собраніемъ ремесленниковъ-мастеровъ однажды на весь годъ. [3]) Такимъ образомъ, законодатель стремится устранить вліяніе на заработную плату экономическаго закона спроса и предложенія рабочихъ рукъ, поставивъ вопросъ о ней въ сильную зависимость отъ опредѣленія самостоятельныхъ членовъ цеха. Опредѣленіе отношеній подмастерья къ хозяину носятъ совершенно тотъ же патріархальный, неопредѣленный характеръ, какой мы видѣли въ отношеніяхъ учениковъ къ хозяевамъ. [4]) Онъ точно также, какъ и ученикъ, ставится подъ нравственную опеку, если можно такъ выразиться, хозяина, безъ разрѣшенія и вѣдома котораго не можетъ даже ночевать «внѣ дома». [5]) Переходъ подмастерьевъ отъ одного хозяина къ другому—свободенъ. Отходя отъ хозяина, подмастерье получаетъ отъ него свидѣтельство «по искуству и поведенію.» [6]) Съ этимъ свидѣтельствомъ подмастерье можетъ претендовать на званіе мастера, но только въ томъ случаѣ,

---

зяина къ ученику и наоборотъ встрѣчаемъ мы и въ германскихъ цеховыхъ статутахъ. Хозяинъ и старшіе подмастерья точно также имѣютъ право наказывать ученика, смотря по обстоятельствамъ. *Mascher* 399—400.

[1]) *Ibid.* п. 75 и 56. Если мастеръ умретъ до окончанія срока обученія ученика, то условія имѣютъ силу для его вдовы. *Ibid.* п. 74.

[2]) *Ibid.* п. 79.

[3]) *Ibid.* п. 76.

[4]) Эти отношенія даже опредѣляются вмѣстѣ, одними и тѣми же статьями. *Ibid.* п. 50—52; 54.

[5]) *Ibid.* п. 108. Въ 110 пунктѣ Положеніе предусматриваетъ такого рода о б щ е е преступленіе подмастерья, какъ „запрещенное обхожденіе съ женою или дочерью мастера“ и наказываетъ за него виновнаго лишеніемъ права принадлежать къ цеху.

[6]) *Ibid.* п. 78 и 80.

если проработалъ въ званіи подмастерья неменѣе трехъ лѣтъ, [1]) и если, что само собою понятно, свидѣтельство будетъ удостовѣрять въ хорошихъ качествахъ, какъ по ремеслу, такъ и по поведенію подмастерья. Однако въ силу одного только свидѣтельства, подмастерье не могъ получить званіе мастера: онъ долженъ былъ представить образцовую работу или выполнить, какъ выражается ремесленное Положеніе, «управный урокъ», который дается претендующему лишь послѣ того, какъ будетъ признана удовлетворительной одна изъ лучшихъ работъ его, выполненныхъ по собственному выбору. Если «урокъ» будетъ признанъ удовлетворительнымъ, испытуемый получаетъ свидѣтельство, дающее ему право на цехового мастера, если, впрочемъ, ему миновало въ это время двадцать четыре года; въ противномъ же случаѣ, т. е. если претендентъ не достигъ еще двадцати четырехъ лѣтъ, онъ могъ, «проходить» другіе города до наступленія этого возраста [2]).

Такимъ образомъ, мы видимъ, что юридическихъ препятствій къ переходу изъ состоянія подмастерьевъ въ мастера — нѣтъ; все зависѣло отъ экономическихъ условій: претендентъ долженъ былъ обладать средствами, хотя и очень скромными, на удовлетвореніе тѣхъ условій, которыя онъ долженъ былъ выполнить. Обзавестись же этими средствами для большинства во всякомъ случаѣ было не легко, если принять во вниманіе, что единственнымъ источникомъ этихъ средствъ могло быть лишь жалованье подмастерья, такъ какъ всякіе посторонніе заработки «безъ вѣдома мастера» ему запрещались подъ страхомъ уголовнаго наказанія [3]).

Уже изъ только-что изложеннаго можно сдѣлать заключеніе, что цехи, будучи перенесены на русскую почву, совершенно потеряли свой западно-европейскій характеръ монопольныхъ союзовъ, поста-

[1]) *Ibid.* п. 68 и 69.

[2]) Едвали было это „прохожденіе“ другихъ городовъ обязательно, судя по выраженію Ремесленнаго Положенія, которое говоритъ, что подмастерью должно дать дозволеніе на прохожденіе городовъ. *Ibid.* п. 68. Это постановленіе едвали могло имѣть какое нибудь значеніе, если принять во вниманіе ту жалкую степень развитія, на которой находилась въ то время ремесленная промышленность Россіи; чему, напримѣръ, могъ научиться московскій или петербургскій ремесленникъ въ другихъ городахъ?

[3]) *Ibid.* п. 109.

вившихъ себѣ въ концѣ концовъ чуть не единственной цѣлью сохраненіе за собою исключительнаго права на занятіе даннымъ ремесломъ и направлявшихъ всѣ свои силы къ тому, чтобы сдѣлать это право доступнымъ возможно меньшему числу лицъ. Это будетъ еще яснѣе, если принять во вниманіе то постановленіе ремесленнаго Положенія, по которому «дневное пропитаніе работника Управа никому запретить не можетъ» [1]). Это, сдѣланное вскользь, опредѣленіе имѣетъ очень важное значеніе: оно окончательно лишаетъ цеха всякаго содержанія и смысла. Оно даетъ возможность заниматься ремесломъ всякому, если даже онъ и не входитъ въ составъ цеха. Это опредѣленіе встрѣчается и въ другомъ мѣстѣ Положенія, которымъ такимъ ремесленникамъ не дозволяется лишь имѣть учениковъ и подмастерьевъ, носить званіе мастера и имѣть вывѣску. [2]) Прибавимъ къ этому, что такъ называемые казенные ремесленники и «господскіе», т. е. крѣпостные, могли работать «по городу,» т. е. на всякаго, кто къ нимъ обратится, не причисляясь къ цеху, а лишь извѣстя объ этомъ цеховую Управу того ремесла, которымъ занимались. [3]) Не забудемъ, наконецъ, что не только доступъ въ цехъ, но и выходъ изъ него былъ совершенно свободенъ, что переходъ изъ цеха одного города въ другой точно также не стѣснялся [4]); что цеховой въ одно и тоже время могъ, какъ мы видѣли, принадлежать къ гильдіи; мало того, цеховой ремесленникъ могъ принадлежать къ цеху, считаться его членомъ, вовсе не занимаясь ремесломъ и состоя на «службѣ у кого либо изъ частныхъ лицъ» [5]). Если принять все это во вниманіе, то нельзя не согласиться съ г. Корсакомъ, что екатерининское ремесленное Положеніе ввело лишь «нѣкоторыя формальности, которыя, не имѣя никакой исторической основы, остались лишь формальностями [6]).

---

[1]) *Ibid.* п. 60.

[2]) *Ibid.* п. 59.

[3]) *Ibid.* п. 61 и 62.

[4]) *Ibid.* п. 65.

[5]) *Ibid.* п. 63.—Если только не перестанетъ платить цеховыхъ сборовъ.

[6]) „О формахъ промышленности". 114. На слѣдующей страницѣ авторъ также справедливо замѣчаетъ что наши цехи „только внѣшностью напоминали собою монопольныя учрежденія ремесленныхъ корпорацій запада". 115.

Каждый цехъ по Положенію составляетъ собою юридическое лицо, выражающее свою волю въ общемъ собраніи всѣхъ своихъ полноправныхъ членовъ, такъ называемомъ ремесленномъ сходѣ [1]); лицо, обладающее собственностью [2]), имѣющее, какъ увидимъ, особыхъ органовъ для приведенія его постановленій въ исполненіе. Внѣшнимъ выраженіемъ характера юридическаго лица цеховъ, служатъ управная или цеховая печать и ремесленный значекъ [3]). Ремесленное Положеніе высказываетъ стремленіе объединить всѣ цехи даннаго города въ одно общество, вводя должность ремесленнаго головы, общую для всѣхъ цеховъ [4]). Ремесленный голова играетъ, какъ увидимъ, по отношенію ко всѣмъ цехамъ города ту же роль, какую играетъ городской голова по отношенію ко всѣмъ городскимъ обывателямъ.

Увлеченный оригиналомъ своей копіи, законодатель создаетъ общество даже изъ подмастерьевъ каждаго отдѣльнаго цеха, которымъ дозволяетъ собираться ежегодно для выбора своихъ должностныхъ лицъ [5]).

ГЛАВА II.

Цеховыя учрежденія.

Стремленіе законодателя создать изъ ремесленнаго слоя городскаго населенія особое сословіе было причиной того, что цеховыя учрежденія по ремесленному Положенію распадаются на двѣ совершенно различныя категоріи по своему характеру. Однѣ изъ нихъ—

---

[1]) Ст. 123. п. 21. Сходъ созывается три раза въ годъ и „когда управное дѣло того требуетъ“.

[2]) *Ibid.* п. 5, 44 и 70.

[3]) *Ibid.* п. 5.

[4]) *Ibid.* п. 11.

[5]) *Ibid.* п. 46. Въ западной Европѣ и общества подмастерьевъ — Gesellenschaften—сложились совершенно естественно, вызванныя потребностями жизни. Сначала это были общества, имѣвшія цѣлью разнаго рода филантропическія, религіозно-нравственныя и п. т. задачи; а потомъ они обращаются въ общества борьбы съ цеховыми мастерами, почему ихъ и начинаютъ преслѣдовать. *Maurer* II. 436 - 440; *Ot. Gierke* I. 404. *Levasseur* I. 501—503.

огромное большинство — касаются только даннаго, отдѣльнаго цеха, и потому являются, если можно такъ выразиться, частно-цеховыми учрежденіями; другія же, относясь ко всѣмъ цехамъ даннаго города, вѣдая все его ремесленно-цеховое населеніе, являются, въ противоположность первымъ, обще-цеховыми учрежденіями. Къ первымъ относятся—управные старшины и ихъ товарищи, составляющіе управу въ тѣсномъ смыслѣ слова; ремесленный сходъ, подмастерская Управа, какъ совокупность подмастерскаго выборнаго и двухъ повѣренныхъ. Къ учрежденіямъ второй категоріи приходится отнести только одно должностное лицо—ремесленнаго Голову.

Я уже говорилъ, что ремесленный Голова избирался по Положенію всѣми цехами города. Но какъ — сказать трудно. Ремесл. Положеніе ограничивается по этому вопросу лишь замѣчаніемъ, что избраніе происходитъ «по балламъ». Оно не опредѣляетъ точно и изъ кого дѣлается выборъ. Вѣроятно его избирали изъ всей массы цеховыхъ ремесленниковъ города безъ всякаго дальнѣйшаго опредѣленія. По избраніи Голова представлялся на утвержденіе Городоваго Магистрата или Ратуши (Думы?), которая и «дозволяла ему засѣданіе» въ томъ случаѣ, если за нимъ не оказывалось никакого «явнаго порока» [1]) Являясь по самому выбору представителемъ всѣхъ цеховъ, всего ремесленнаго населенія города, ремесленный Голова являлся ихъ представителемъ также и по характеру и объему своей власти, которая простиралась на всѣ цехи. Онъ является чѣмъ-то въ родѣ третейскаго судьи, какъ между управами отдѣльныхъ цеховъ, такъ и между должностными лицами даннаго цеха и его ремесленниками [2]). На его же усмотрѣніе долженъ представлять каждый цехъ свое опредѣленіе объ изгнаніи ремесленника изъ своей среды [3]) Этими двумя опредѣленіями въ сущности исчерпывается почти все содержаніе должности ремесленнаго Головы, которая, такимъ образомъ, является должностью по преимуществу судебнаго характера; я говорю по премуществу, такъ какъ изъ того же Положенія видно, что она имѣетъ и административное значеніе, о которомъ, однако говорится какъ-то неопредѣленно, общими мѣстами. Такъ, Положеніе

---

[1]) Ст. 123 п. 11.
[2]) *Ibid.* п. 14.
[3]) *Ibid.* п. 15.

говоритъ, что всѣ общественно-цеховыя должности (которыя, между прочимъ, и приводятся къ присягѣ этимъ Головою [1]) должны быть «почтительны и послушны» ремесленному Головѣ во всемъ, что онъ имъ наставительное скажетъ не отступая отъ установленнаго ремесленнаго Положенія [2])». Наконецъ, представителемъ административнаго начала является ремесленный Голова, засѣдая въ Городской Шестигласной Думѣ, гдѣ онъ, по лаконическому выраженію ремесл. Положенія, «предлагаетъ о нуждахъ и недостаткахъ цеховъ [3]). Сейчасъ приведенное опредѣленіе окажется единственнымъ мѣстомъ въ Положеніи, если только признать, что Голова утверждается Городовымъ Магистратомъ или Ратушей, которымъ указывается, что между ремесленнымъ Головой и Думой города существовали извѣстныя отношенія, но каковы были эти отношенія, опредѣлить при сейчасъ высказанномъ предположеніи въ высшей степени трудно. Объ отношеніяхъ ремесленнаго Головы къ правительственнымъ органамъ въ Положеніи нѣтъ никакихъ указаній. Вѣроятно они не вступали съ нимъ ни въ какія непосредственныя сношенія: его заслоняли собою въ этомъ случаѣ Городская Дума или Городовой Магистратъ.

Должность ремесленнаго Головы является исключительнымъ выраженіемъ стремленія законодателя создать изъ всѣхъ ремесленниковъ отдѣльнаго города самостоятельное сословное цѣлое. Ни съ какою другою одноличною должностью, ни съ коллегіальнымъ учрежденіемъ, аналогичнымъ съ Управою отдѣльнаго цеха, въ которыхъ проглядывала бы таже мысль, мы не встрѣчаемся.

Частно-цеховыя учрежденія являются гораздо болѣе сложными въ сравненіи съ обще-цеховыми. Сложность этихъ учрежденій, пожалуй, была и не по силамъ многимъ цехамъ. Въ этомъ вопросѣ законодатель стоитъ уже гораздо ближе къ оригиналу, съ котораго пишетъ свою копію.

Во главѣ каждаго цеха стоялъ такъ называемый Управный старшина и его двое товарищей, которые и составляли Управу, какъ коллегіальное учрежденіе, завѣдывавшее дѣлами цеха [4]); какъ

[1]) *Ibid.* п. 16 и 17.
[2]) *Ibid.* п. 12.
[3]) *Ibid.* п. 13.
[4]) *Ibid.* п. 10.

старшина, такъ и его товарищи избирались ежегодно въ общемъ собраніи всѣхъ ремесленниковъ даннаго цеха, тѣмъ же порядкомъ, какъ и ремесленный Голова; по избраніи, они представлялись на усмотрѣніе въ Магистратъ или Ратушу, которые ихъ утверждали въ должности [1]), въ томъ случаѣ, если за ними не имѣлось никакого «явнаго порока», который, однако, Положеніемъ не опредѣляется; такъ что въ этомъ отношеніи дѣло рѣшалось исключительно по доброму усмотрѣнію членовъ Магистрата или Ратуши, на рѣшеніе которыхъ въ этомъ вопросѣ, думать надо, аппелляціи никуда не допускалось; по крайней мѣрѣ ремесл. Положеніе ничего не говоритъ объ этомъ [2]).

Вѣдѣнію управнаго старшины съ его товарищами, т. е. цеховой Управѣ, подлежатъ дѣла двоякаго рода: дѣла судебныя и административныя. Придавая Ремесленной Управѣ характеръ судебнаго учрежденія, законодатель, какъ можетъ показаться съ перваго взгляда, противорѣчитъ самому себѣ, такъ какъ судомъ все городское торгово-промышленное населеніе вѣдается въ Городовыхъ Магистратахъ и Ратушахъ. Это противорѣчіе исчезаетъ, если всмотрѣться въ дѣло поближе. Цеховые ремесленники—мастера и подмастерья — вѣдаются судомъ въ цеховой Управѣ лишь по тѣмъ дѣламъ, которыя стоятъ въ прямой и непосредственной связи съ ремесломъ; или, какъ выражается ремесл. Положеніе, они вѣдаются лишь «касательно ремесла или довѣрія по ремеслу или поведенія ремесленныхъ въ разсужденіи ремесла» [3]). Словомъ, ей подлежатъ дѣла лишь спеціально ремесленнаго характера [4]). Тоже приходится сказать и объ административной сторонѣ дѣятельности Ремесленной Управы. Она вѣдаетъ цеховыхъ ремесленниковъ въ административномъ отношеніи точно также исключительно «касательно ремесла». На ней лежитъ обязанность «стараться» о благоуспѣшномъ состояніи

---

[1]) *Ibid.* п. 9.

[2]) Какъ мы видѣли уже, Управный Старшина съ товарищами вслѣдъ за утвержденіемъ приносилъ присягу въ присутствіи ремесленнаго Головы. *Ibid.* п. 16 и 17.

[3]) *Ibid.* п. 19.

[4]) Однако и этого рода не всѣ дѣла подлежатъ вѣдѣнію Управы, а лишь не превосходящіе своей стоимостью 25 р., если они — гражданскіе. И наказаніе подмастерьевъ за развратное поведеніе. *Ibid.* п. 108 и 110.

ремесла, о приращеніи въ немъ искусства [1]). На управномъ старшинѣ съ товарищами лежитъ обязанность управленія ремесленной казной [2]). На нихъ же лежитъ обязанность—право созывать въ извѣстныхъ случаяхъ ремесленный сходъ [3]), на которомъ старшина является предсѣдателемъ [4]). Они вписываютъ въ особыя книги мастеровъ цеха, подмастерьевъ и учениковъ [5]). На нихъ лежитъ обязанность заботиться о благосостояніи каждаго отдѣльнаго члена цеха, какъ полноправнаго, такъ и неполноправнаго, т. е. мастера, подмастерья и ученика, оказывая ему помощь въ критическихъ обстоятельствахъ [6]). Они, наконецъ, завѣдуютъ, какъ уже было говорено, пріемомъ въ члены цеха. Перечисливъ всѣ эти обязанности цеховой Управы, ремесленное Положеніе возлагаетъ на нее обязанность заботиться вообще о ремесленникахъ и ремеслѣ, предоставляя ей право, или, употребляя его собственное выраженіе—«не запрещая» ходатайствовать передъ тѣми городскими учрежденіями, которымъ подчиняется цеховое населеніе вмѣстѣ съ остальными въ обще-городскихъ дѣлахъ, о разнаго рода «нуждахъ и пользахъ» [7]). Для осуществленія этого права, ремесл. Положеніе даетъ право управному старшинѣ засѣдать въ Городской Думѣ [8]). Здѣсь онъ предлагаетъ о нуждахъ и недостаткахъ ремесла. Въ чемъ эти

---

[1]) *Ibid.* п. 18.

[2]) *Ibid.* п. 39.

[3]) *Ibid.* п. 21.

[4]) *Ibid.* п. 27.

[5]) *Ibid.* п. 24. Они же хранятъ вѣсы, мѣры, пробы, штемпеля. *Ibid.* п. 29.

[6]) *Ibid.* п. 45. Они обязываются помогать цеховому ремесленнику „въ леченіи или работѣ“, если онъ занеможетъ или не въ состояніи имѣть подмастерьевъ и учениковъ.

[7]) *Ibid.* 36.

[8]) *Ibid.* п. 10. Здѣсь мы опять сталкиваемся съ противорѣчіемъ, о которомъ уже шла рѣчь въ первомъ отдѣлѣ этой книги. По 36 п. Управа должна представлять „касательно ремесла и лучшаго исправленія онаго“ въ Гор. Магистраты и Ратуши; а по 10 п. той же 128 ст. Управный Старшина съ тою же самою цѣлью засѣдаетъ въ Гор. Думѣ. Это противорѣчіе разрѣшается также, какъ разрѣшается оно относительно завѣдыванія городскими дѣлами Думой и Магистратомъ. Эта оговорка относится до всѣхъ статей Ремесл. Пол., гдѣ цехи поручаются вѣдѣнію Гор. Магистрата или Ратуши.

нужды и недостатки—нѣтъ возможности сказать на основаніи ремесл. Положенія. Вотъ весь объемъ вѣдомства цеховой администраціи, какъ его понимаетъ законодатель. Мы видѣли, что цехи обладаютъ собственностью, что собственностью этой завѣдуютъ тѣже старшины съ ихъ товарищами. Изъ чего же составляется казна цеха, какъ распоряжается ею Управа? Мы уже видѣли, что въ общую казну идутъ взносы, налагаемые на мастеровъ, подмастерьевъ и даже учениковъ, при ихъ вступленіи въ цехъ. Въ эту же казну идутъ всякаго рода пени, которымъ подвергаются нарушившіе постановленія ремесл. Положенія члены цеховъ и постороннія лица [1]); въ нее же идутъ и тѣ сборы, которые несли ремесленники по опредѣленію ремесленнаго схода [2]). На послѣдней статьѣ обще-ремесленнаго дохода, нелишнее нѣсколько остановиться. Этотъ сборъ представляетъ собою, кажется, единственный случай, въ которомъ цеховые ремесленники облагаютъ сами себя сборами, если не подводить подъ понятіе самообложенія постановленія, по которому, каждый вступающій въ цехъ долженъ былъ вносить опредѣленную сумму [3]). Мы не встрѣчаемъ болѣе въ ремесл. Положеніи ни одного мѣста, которое говорило бы о правѣ цеховъ на самообложеніе, хотя не разъ встрѣчаемся съ какими-то «городскими сборами въ цехъ по ремеслу», съ «цеховыми» [4]), которые, трудно сказать, куда шли — въ ремесленную-ли кассу, въ Думу или составляли видъ государственныхъ сборовъ.

Образовавшейся такимъ образомъ общественной цеховой казной, Ремесленная Управа не могла распоряжаться по собственному усмотрѣнію. Старшина съ товарищами не только обязаны отчетностью во всѣхъ своихъ дѣйствіяхъ и распоряженіяхъ относительно общественной собственности [5]); они не только несутъ отвѣтственность за

---

[1]) *Ibid.* п. 42; 44—общее опредѣленіе; 50—52 и 54; 77, 92, 98, 107, 111, 116; 88, 91. и др.

[2]) *Ibid.* п. 114. „Имѣетъ каждый ремесленникъ внести и сколько денегъ въ ремесленную казну“ — предоставляется рѣшенію самого ремесленнаго схода.

[3]) *Ibid.* п. 70.

[4]) *Ibid.* п. 63 и 65.

[5]) Они должны отдавать ежегодный отчетъ при своей смѣнѣ; ихъ учитываютъ новые старшина съ товарищами *Ibid.* п. 39.

всякаго рода упущенія и недобросовѣстныя дѣйствія [1]), но и не должны дѣлать самого ничтожнаго расхода безъ согласія и приговора ремесленнаго схода [2]).

И такъ, старшина съ своими двумя товарищами стоитъ, по крайней мѣрѣ въ финансовыхъ дѣлахъ, въ полной зависимости отъ избравшаго ихъ ремесленнаго схода, того самого схода, собраніе котораго предоставляется, какъ мы видѣли, тому же управному старшинѣ съ товарищами. Будучи обязаны испрашивать разрѣшеніе на расходованіе всякой общественной копейки, старшина и его товарищи въ тоже время по собственному усмотрѣнію рѣшаютъ вопросъ о томъ, нужно-ли по данному дѣлу собрать экстренный ремесленный сходъ или ждать очереднаго собранія [3]). Не забудемъ, притомъ, что старшина — предсѣдатель того схода, у котораго обязанъ просить разрѣшеніе на расходованіе общественныхъ суммъ.

Въ такихъ отношеніяхъ стоитъ Ремесленная Управа къ сходу. Каковы ея отношенія къ Городской Думѣ и правительственнымъ органамъ, ремесленное Положеніе не говоритъ прямо. Что касается отношеній послѣдняго рода, то едва-ли будетъ ошибочнымъ мнѣніе, что непосредственныхъ отношеній Управъ къ правительственнымъ органамъ юридически не существовало [4]); въ противномъ случаѣ трудно было бы объяснить совершенное молчаніе по этому вопросу ремесл. Положенія. По вопросу же объ отношеніяхъ перваго рода, т. е. отношеніяхъ Ремесл. Управы къ общегородскимъ учрежденіямъ, можно сдѣлать нѣкоторые положительные выводы на основаніи различныхъ, такъ сказать, косвенныхъ данныхъ ремесл. Положенія и Грамоты 1785 года вообще. Мы уже видѣли, что управный Старшина засѣдаетъ въ Думѣ «на управной старшинской лавкѣ, дабы представлять этому учрежденію о нуждахъ и недостаткахъ ремесла». Изъ этого Положенія едва-ли можно что либо вывести

---

[1]) За упущенія и недочеты съ Старшины съ товарищами взыскивается вдвое и они изгоняются изъ Управы. *Ibid.* п. 42.

[2]) *Ibid.* п. 39. См. также п. 45 и 66.

[3]) *Ibid.* п. 90.

[4]) Въ ст. 123, п. 117 предписывается всѣмъ начальникамъ „дать руку помощи“ Городовымъ Магистратамъ (Думѣ) во всемъ, что касается цеховъ. Здѣсь же говорится, что всѣ измѣненія и усовершенствованія въ Ремесл. Положеніи, Магистраты должны представлять въ Губернское Правленіе.

объ отношеніяхъ цеховаго старшины къ Думѣ. Но мы знаемъ, что таже Грамота предоставляетъ Шестигласной Думѣ право разрѣшать всякія сомнѣнія по ремесламъ [1]); что таже Дума обязана «хранить ремесл. Положеніе», наблюдать, чтобы всѣ его постановленія были точно исполняемы [2]). Ясно, что Управа поставлена въ зависимость отъ общегородскаго учрежденія — Думы, которая, чтобы исполнить возлагаемыя на него Грамотой обязанности относительно цеховъ, должна пользоваться правами высшаго учрежденія по отношенію къ цеховымъ административнымъ учрежденіямъ. Поэтому, едвали будетъ ошибкой заключить, что цеховая Управа, т. е. старшина управный съ его товарищами стояли къ городскимъ учрежденіямъ въ подчиненномъ отношеніи. Отсюда, надо думать, что за всякаго рода «упущенія, или злоупотребленія или неисполненія ремесленнаго Положенія» они отвѣчали передъ тѣмъ же общегородскимъ учрежденіемъ, которому представляли о нуждахъ и недостаткахъ ремесла [3]). Все это прямо не утверждается въ ремесл. Положеніи, которое говоритъ, что въ случаѣ, если обще-городское учрежденіе усмотритъ въ Управѣ «что либо противное ремесл. Положенію», то «учиняетъ взысканіе» съ управнаго старшины съ товарищами [4]).

Такимъ образомъ, частно-сословныя городскія учрежденія — ремесленныя или цеховыя Управы—находятся по Положенію 1785 года въ тѣсной связи съ обще-городскими учрежденіями, будучи отъ нихъ зависимы. Въ такомъ же отношеніи къ нимъ, какъ мы видѣли, стоялъ и ремесленный Голова, должностное лицо, представляющее собою все ремесленное населеніе города. Въ связи съ общегородскими учрежденіями, хотя уже не прямой, а чрезъ посредство Ремесл. Управы, стояла даже и такъ называемая Подмастерская Управа, состоявшая изъ подмастерскаго выборнаго и двухъ повѣренныхъ, ежегодно избираемыхъ подмастерьями каждаго цеха для завѣдыванія «добрымъ порядкомъ по ремеслу, касательно подмастерьевъ и учениковъ» [5]). Эта Управа утверждается въ своемъ составѣ Ремесл. Управой и состоитъ подъ непосредственныхъ надзо-

---

[1]) Ст. 167.
[2]) Ст. 169. Ст. 123 п. 117.
[3]) Ст. 123 п. 18.
[4]) *Ibid.* п. 116.
[5]) *Ibid.* п. 46.

ромъ отслужившихъ свой годичный срокъ управныхъ старшинъ и ихъ товарищей [1]).

Я уже говорилъ, что воля каждаго цеха, какъ юридическаго лица, выражалась въ общемъ собраніи всѣхъ полноправныхъ членовъ цеха — въ ремесленномъ сходѣ, который собирался три раза въ годъ. Всѣ цеховыя должности являются не болѣе, какъ исполнительными органами цеха, а стало быть его собранія, однако органами нѣсколько своеобразнаго характера, такъ какъ право схода на изданіе постановленій было слишкомъ ничтожно. Инициатива въ какихъ либо преобразованіяхъ, какъ мы только-что видѣли, принадлежала не сходу, а Управѣ, которую, поэтому, скорѣе слѣдуетъ назвать представителемъ цеха. Мы видѣли, кто собиралъ сходъ [2]), кто на немъ предсѣдательствовалъ; но мы не знаемъ точно самаго важнаго—какія дѣла подлежали разсмотрѣнію схода. Мы знаемъ, что разъ въ годъ онъ избираетъ цеховыхъ чиновниковъ; но вѣдь онъ собирался три раза въ годъ. Мы знаемъ, что онъ разрѣшаетъ расходы цеховой казны, рѣшаетъ вопросъ о взносахъ цеховыхъ членовъ въ общую кассу. Все это достаточно опредѣлено; но мы видѣли, что ремесл. Положеніе представляетъ Управѣ, старшинѣ съ его товарищами, рѣшать вопросъ, о созваніи экстреннаго собранія схода, ему же, повидимому, предоставляется и рѣшеніе вопроса о томъ, подлежитъ ли данное дѣло рѣшенію Управы или схода [3]). Такъ этотъ вопросъ рѣшался вѣроятно по отношенію ко всѣмъ дѣламъ, исключая выборовъ и денежныхъ дѣлъ. А если это такъ, то сходъ становился въ болѣе чѣмъ странныя отношенія къ своимъ выборнымъ. Наконецъ, предоставляя ремесленному сходу право на расходованія общественныхъ суммъ, Грамота не останавливается подробно на вопросѣ о томъ, на что собственно эти суммы могутъ расходоваться. Вообще вопросъ объ объемѣ дѣятельности цеховыхъ управъ рѣшенъ далеко не ясно и не точно. Относясь такъ легко къ вопросамъ подобнаго рода, Грамота съ большимъ вниманіемъ останавливается на чисто внѣшней сторонѣ дѣла. Такъ, напр., она

---

[1]) *Ibid.* и п. 48.

[2]) Распускалъ сходъ предсѣдатель, т. е. Управный Старшина. *Ibid.* п. 27.

[3]) *Ibid.* п. 90.

обстоятельно, пожалуй слишкомъ обстоятельно, трактуетъ о «благочиніи и тишинѣ» на ремесленномъ сходѣ; не ограничиваясь одними общими постановленіями, предписывающими во время схода «обходиться тихо и мирно», «наблюдать благочиніе какъ словами такъ и поступками» [1]). Грамота пускается въ перечисленіе самыхъ поступковъ, нарушающихъ это благочиніе и за каждое налагаетъ пеню [2]). Она ревниво охраняетъ авторитетъ схода, наказывая не только всякаго, кто посмѣетъ отозваться неблагопріятно о какомъ либо постановленіи схода, но и того, кто слыша такой отзывъ, не донесетъ о немъ [3]).

Если справедливо замѣчаніе, что регламентація, касающаяся организаціи самого общества цеховыхъ ремесленниковъ была одной формальностью, то, кажется, съ еще большей справедливостью можно полагать тоже самое относительно организаціи административныхъ цеховыхъ органовъ. Что, въ самомъ дѣлѣ, могли сдѣлать въ пользу ремесленной промышленности всѣ эти Управы, старшины и т. п.? Едвали бы многаго можно было ждать отъ нихъ даже и при большемъ объемѣ предоставленной имъ автономіи; но теперь, когда каждый шагъ ихъ долженъ быть сдѣланъ непремѣнно въ извѣстномъ направленіи, заранѣе опредѣленномъ; когда каждое дѣйствіе ихъ обставлено цѣлымъ рядомъ формальностей, отъ всѣхъ этихъ учрежденій нельзя было ждать даже того, чего ждалъ отъ нихъ законодатель. Эти учрежденія не представляли собою ничего особеннаго въ сравненіи со всѣми остальными бюрократическими учрежденіями. Какимъ образомъ могли они содѣйствовать ремесленной промышленности? Выдачей пособій разорившимся ремесленникамъ? Не забудемъ, что выдача эта могла состояться лишь съ разрѣшенія схода, который по правилу собирался три раза въ годъ. Заботой о нуждахъ и пользахъ ремесла? Будемъ помнить, что представленіе объ этомъ предметѣ должно было идти въ Городскую Шестигласную Думу, которая, едвали могла сдѣлать что-либо сама; она, вѣроятно,

---

[1]) *Ibid.* п. 83 и 84.

[2]) Такъ, она грозитъ пеней всякому, кто „шумитъ въ неистовствѣ", ударяетъ по столу или грозитъ кому; если кто обольетъ кого, оплюетъ, толкнетъ, явится пьянъ, непорядочно одѣтъ; поитъ кого либо или подноситъ питье; подерется. *Ibid.* п. 94, 86, 87, 85.

[3]) *Ibid.* п. 95.

должна была обратиться туда же, куда обращалась съ представленіемъ о нуждахъ и пользахъ города вообще. Едвали я преувеличу, если скажу, что вся эта административная организація цеховъ, въ концѣ концовъ, служила чѣмъ либо не обществу, а тому же правительству, составляя списки ремесленниковъ и собирая съ нихъ казенныя подати и повинности. Вся польза ихъ для развитія ремесленной промышленности ограничивалась лишь тѣмъ, что они неособенно тормазили чее, не прилагая особеннаго рвенія къ возложеннымъ на нихъ въ этомъ отношеніи обязанностямъ.

Сдѣлавъ такъ неудачно попытку организовать ремесленое населеніе города въ видахъ поощренія ремесленной промышленности, законодатель отказывается отъ подобнаго рода попытки по отношенію къ городскому купечеству. Организація этого слоя населенія остается прежней; организаціей, введенной исключительно въ видахъ финансово-государственныхъ интересовъ. Мы видѣли, что Грамота городамъ оставляетъ тоже дѣленіе торговаго населенія городовъ на три гильдіи, которое введено еще въ 1742 году Елизаветой Петровной и подтверждено въ 1775 году Учрежденіемъ о губерніяхъ. Тѣже, полагать нужно, остаются и административно-сословныя купеческія должности. Въ своемъ мѣстѣ мы видѣли, что въ 1742 году Императрицей Елизаветой издана была «инструкція московскаго купечества старшинамъ и старостамъ съ товарищи.» Въ первой же статьѣ этой инструкціи законодатель опредѣляетъ, что въ каждой гильдіи избирается старшина, староста и товарищъ на одинъ годъ; причемъ старшины второй и третьей гильдіи подчиняются старшинѣ первой гильдіи; а старосты съ товарищами въ каждой гильдіи подчиняются старшинѣ [1]). Послѣ изданія этого законодательнаго акта мы не встрѣчаемся болѣе ни съ однимъ указомъ, которымъ бы отмѣнялись или только видоизмѣнялись эти сословныя должности [2]). Въ самой жалованной Грамотѣ 1785 года мы точно также

---

[1]) П. С З. № 8504, п. 1. А эта инструкція лишь нѣсколько пополняетъ опредѣленіе по данному вопросу инструкціи Городовымъ Магистратамъ Петра Великаго См. П. С. З. № 4624, п. 16.

[2]) Въ Учрежденіи о Губ. говорится, что по городамъ и посадамъ Старосты вмѣстѣ съ судьями Словеснаго суда остаются по прежнему. П. С. З. № 14392, ст. 26. О Городовомъ же Старостѣ идетъ рѣчь

не находимъ никакихъ прямыхъ указаній на то, существуютъ или уничтожены эти должности. Мнѣ кажется, едва ли можно найти въ ней и косвенныя указанія по этому предмету, хотя Плошинскій и находитъ ихъ: по его мнѣнію старосты, избираемые городскимъ обществомъ для составленія городской обывательской книги, есть ничто иное, какъ старосты купеческихъ гильдій [1]); но изъ четырехъ статей, приводимыхъ имъ въ доказательство, въ трехъ (54, 58 и 60) идетъ рѣчь о старостахъ, избираемыхъ не каждой гильдіей, а «градскимъ обществомъ» и притомъ не на одинъ годъ, какъ избирались старосты гильдейскіе по инструкціи 1742 года, а на три года [2]) и притомъ избирались вмѣстѣ съ депутатами со спеціальной цѣлью—составлять обывательскую книгу; между тѣмъ, какъ старосты 1742 года, вмѣстѣ со старшинами и товарищами, играли гораздо болѣе обширную роль административныхъ органовъ даннаго сословія [3]). Такъ что въ этихъ трехъ статьяхъ Грамоты, по моему мнѣнію трудно видѣть доказательства существованія гильдейскихъ старостъ. Остается лишь 31 статья, которая прямо говоритъ о старостахъ, избираемыхъ уже на одинъ годъ (стало быть совершенно иного рода); причемъ ссылается на 72 ст. Учрежденія о губ., гдѣ, какъ мы видѣли, дѣйствительно говорится о старостахъ, но все-таки городовыхъ, а не гильдейскихъ; а рѣшить вопросъ о тождествѣ этихъ двухъ старостъ я не берусь. Однако эта статья (31) Грамоты несомнѣнно указываетъ на существованіе особой городской должности старосты, совершенно особой отъ должности старосты, какъ члена депутатскаго собранія, притомъ должности, избираемой опять-таки «обществомъ градскимъ», а не гильдіями только. Что представляла собою эта должность—Грамота мол-

---

и въ ст. 31, 57, 72 и 294. Но вездѣ идетъ рѣчь о Городскомъ старостѣ. Есть ли это гильдейскій староста?

[1]) Гор. или Сред. состоянія рус. народа. Стр. 267. Онъ ссылается на 31, 54, 58 и 60 ст. Грамоты, въ которыхъ, дѣйствительно рѣчь идетъ о старостахъ, но какъ о членахъ Комиссіи, составляющей обывательскую книгу.

[2]) Грам. гор. ст. 58.

[3]) П. С. З. № 8504: на нихъ возлагались нѣкоторыя полицейскія обязанности (п. 3); сборы всякаго рода (п. 6—12), на нихъ же—охраненіе интересовъ выборныхъ, приставленныхъ къ казеннымъ службамъ и т. п. (18—20).

читъ. Во всякомъ случаѣ, съ учрежденіемъ Шестигласной Думы, они едва-ли могли быть чѣмъ либо, кромѣ ея исполнительныхъ органовъ.

И такъ, существованіе гильдейскихъ старостъ послѣ изданія Грамоты городамъ приходится допустить лишь на томъ, чисто отрицательномъ основаніи, что послѣ 1742 года мы не встрѣчаемся въ Полномъ Собраніи Законовъ съ указомъ, который отмѣнялъ бы эту сословную должность.

По отношенію къ остальнымъ четыремъ категоріямъ городскихъ обывателей, Грамота не дѣлаетъ уже никакихъ попытокъ къ установленію особыхъ, частныхъ учрежденій.

Нѣсколько словъ въ заключеніе.

Мы видѣли, въ какомъ состояніи завѣщанъ былъ городъ семнадцатымъ вѣкомъ восемнадцатому. Теперь мы видимъ, что сдѣлалъ съ городомъ XVIII вѣкъ, въ какомъ состояніи онъ передаетъ его XIX столѣтію.

Русскій городъ, какъ мы видѣли, представляетъ собою юридическое лицо до конца XIII столѣтія, а Новгородъ и Псковъ даже до XVI. Съ характеромъ юридическаго лица видимъ мы его и наканунѣ XIX вѣка; съ этимъ характеромъ вступаетъ онъ и въ XIX вѣкъ. Но между значеніемъ его, какъ юридическаго лица до XIV вѣка и такимъ же значеніемъ его въ концѣ XVIII и началѣ XIX столѣтія — громадная разница. Въ четыре вѣка нашъ городъ пережилъ очень много. Изъ города-государства онъ обратился въ простую земскую, мѣстную единицу. И обратился въ эту послѣднюю, переживъ въ теченіи четырехъ вѣковъ, если можно употребить это выраженіе, тяжелое аморфное состояніе.

Типъ русскаго города до развитія московскаго государства—Новгородъ и его младшій братъ, а потомъ такой же «осподинъ» Псковъ—представляетъ собою наиболѣе рельефный примѣръ состоянія русскаго города въ первый періодъ его развитія. Это былъ городъ-государство, носившій характеръ юридическаго лица исключительно почти политическаго свойства. Это былъ не городъ, въ смыслѣ простой земской, автономической единицы, это былъ «господинъ» Великій-Новгородъ, владѣвшій огромными «землями» съ немалымъ числомъ пригородовъ. Здѣсь—полное смѣшеніе государственной вла-

сти съ мѣстной, общинной; первая совершенно поглощала вторую. Выдѣленіе этихъ властей одной изъ другой къ XVI ст., времени паденія этихъ городовъ, совершиться не успѣло.

Паденіе города, какъ государственнаго организма, должно было повлечь за собою и паденіе города, какъ земской единицы. Исчезло вѣче, и въ городѣ не стало того элемента, который связывалъ всѣ отдѣльныя городовыя общины; городъ сталъ представлять собою простой конгломератъ ничѣмъ несвязанныхъ между собою мелкихъ общественныхъ единицъ. Въ такомъ состояніи городъ переходитъ въ руки московскихъ князей, въ рукахъ которыхъ ему не суждено было собраться воедино, вылиться въ форму единаго цѣлаго, въ форму мѣстной земской единицы, обладающей характеромъ юридическаго лица.

Въ силу особо сложившихся историческихъ обстоятельствъ, все населеніе московскаго государства организуется въ систему государственно-тяглыхъ сословій. Эта система, вмѣстѣ съ фактическимъ состояніемъ на Руси торговли и промысловъ съ одной стороны и земледѣлія съ другой и ихъ взаимныхъ отношеній, не могла содѣйствовать развитію города ни въ фактическомъ отношеніи — какъ торгово—промышленныхъ пунктовъ населенія, ни въ юридическомъ— какъ единаго организма, представляющаго собою совокупность всего городскаго населенія. Земледѣльческая промышленность въ московской Руси преобладала надъ всѣми остальными видами. Промышленность обработывающая развивалась очень туго: до самаго XVIII столѣтія она нешла дальше состоянія рукомесла. Сколько нибудь выходившія за предѣлы обыденныхъ потребности удовлетворялись «изъ-за рубежа.» Мелкія промысла или, лучше, рукомесла были немнѣе, если еще не болѣе, развиты въ деревняхъ и селахъ, чѣмъ въ городахъ. Ими занималось сельское населеніе, какъ подспорьемъ. Городское населеніе по характеру занятій распадалось на двѣ, рѣзко различающіяся категоріи—категорію торговцевъ-промышленниковъ, въ составъ которыхъ входилъ и земледѣльческій элементъ, и категорію служилыхъ людей. Послѣдняя категорія была наиболѣе важной и значительной, если не количественно, то качественно. Въ средѣ торгово-промышленнаго слоя количественно преобладалъ, разумѣется, слой мелкихъ ремесленниковъ, торговцевъ и земледѣльцевъ. Крупные представители промысла и торговли—гости, го-

стиныя и суконныя сотни, существовали на лицо лишь въ ничтожномъ количествѣ городовъ, да и тамъ, относительно всего городскаго населенія, составляли не болѣе, какъ каплю въ морѣ.

Быстро увеличивавшіяся нужды государства требовали увеличенія податей и налоговъ, государственнаго тягла. Это не могло содѣйствовать развитію торговли и промышленности, а стало быть и развитію городовъ. Интересы государственные поглощали всякіе другіе. Иначе и быть не могло. Огражденіе себя отъ набѣговъ и захвата южныхъ хищниковъ и болѣе цивилизованныхъ, а потому и болѣе опасныхъ, сосѣдей запада требовали напряженія всѣхъ силъ всѣхъ слоевъ населенія. Постепенно всѣ слои населенія были прикрѣплены, такъ сказать, къ этимъ государственнымъ интересамъ, а вмѣстѣ со всѣми и едва зарождавшееся торгово-промышленное населеніе городовъ. Сложились государственно-тяглыя сословія. Они вынесли на своихъ крѣпкихъ плечахъ государство. «Сословныя тягла стянули въ одно цѣлое московское государство», говоритъ изслѣдователь московскаго уѣзда, «всѣ сословія сгруппировались вокругъ одного общаго центра». Но это «московское государство», справедливо замѣчаетъ тотъ же изслѣдователь, «было виновато, что мѣстность не представляла никакого общественнаго единства» [1]). Иными словами, государство, *создавая*, ради своихъ интересовъ тяглое *сословіе*, *разрушило* мѣстную *общину*. Эта судьба постигла и городъ: создалось въ XVII ст. государственно-тяглое торгово-промышленное сословіе, но не выработалось города въ смыслѣ единаго цѣлаго земскаго организма. Городъ не могъ сложиться въ такой организмъ, благодаря сословно-тяглой политикѣ московскаго правительства, которая разъединяла мѣстное общество, отдѣльные классы котораго тянули разныя тягла и потому не имѣли никакихъ общихъ интересовъ, такъ какъ мѣстныхъ интересовъ вовсе не существовало, а до сознанія общности интересовъ государственныхъ эти различные классы еще не поднялись. Городъ, представляя собою, фактически, совокупность отдѣльныхъ слоевъ населенія, несшихъ различныя тягла, не могъ ни въ какомъ случаѣ быть чѣмъ либо инымъ, кромѣ простаго конгломерата отдѣльныхъ общинъ, не связанныхъ между собою, если можно такъ вы-

[1]) *Градовскій*: Исторія мѣстн. Управл. Россіи. 380.

разиться, химически. Каждое сословіе напрягало всѣ свои силы къ тому, чтобы тѣмъ или инымъ способомъ если не облегчить свое тягло, то покрайней мѣрѣ, помѣшать усиленію его. Вспомнимъ соборъ 1642 года, созванный Михаиломъ Ѳеодоровичемъ по поводу предложенія донскихъ козаковъ о принятіи отъ нихъ города Азова, отнятаго ими у турокъ. Въ отвѣтахъ членовъ этого собора въ высшей степени рельефно выразилось, если можно такъ выразиться, единородное, сословное, состояніе Руси XVII ст. Кто явился на соборъ? Не представители уѣздовъ или городовъ, какъ земскихъ единицъ, «а всякихъ чиновъ людей: лучшихъ, среднихъ и меньшихъ». Царь обращается «къ стольникамъ, дворянамъ московскимъ и дьякамъ, головамъ, сотникамъ, дворянамъ и дѣтямъ боярскимъ изъ городовъ, гостямъ, гостиныя и суконныя сотни и черныхъ сотень торговымъ и всякихъ чиновъ служилымъ и жилецкимъ людямъ»; отъ представителей этихъ сословныхъ группъ ждетъ Царь отвѣта, имъ предлагаетъ онъ «помыслить на крѣпко» о предложенномъ вопросѣ [1]). Представители всѣхъ этихъ группъ отдѣльно мыслили, отдѣльно и «мысль свою объявили на письмѣ». Въ этихъ ихъ «мысляхъ» сословная рознь, отсутствіе сознанія единства, стремленіе каждаго сословія свалить по возможности больше на другое — выразились въ высшей степени характерно. Въ мысляхъ всѣхъ сословныхъ группъ откликнулось единство: всѣ, какъ одинъ отвѣчали, «что въ томъ его Государева воля». Но соборъ зналъ, что для осуществленія Государевой воли, если она будетъ направлена на занятіе Азова, нужны будутъ средства и что средства эти доставить лежитъ на обязанности сословій. Члены собора не отказываются и отъ этого; они готовы дать и средства. Но представители каждой группы, изъявляя свою готовность, не могутъ удержаться, чтобъ не указать, что они «исхудали» и что слѣдуетъ взять больше съ тѣхъ, которые «понажились». Дворяне не преминули указать, что есть монастыри, пожалованные люди, за которыми помѣстій и вотчинъ много: а «что бѣдность ихъ вѣдома ему Государю и его боярамъ». Кивнули они и на дьяковъ и подьячихъ, что, «обогатѣвъ многимъ богатствомъ неправеднымъ отъ своего мздоимства, покупили многія вотчины и

[1]) *Соловьевъ*: Ист. Россіи. IX. 297.

домы свои построили многіе, палаты каменныя такія, что неудобь сказаемыя». Торгово-промышленное населеніе городовъ отвѣчало въ еще болѣе минорномъ тонѣ: «мы, холопи твои, гостишки и гостиной и суконной сотни людишки городовые питаемся на городахъ отъ своихъ промыслишковъ,... службы твои Государевы служимъ на Москвѣ и въ иныхъ городахъ, ежегодно, безпрестанно, и отъ этихъ службъ... многіе изъ насъ оскудѣли и обнищали до конца. А будучи мы на твоихъ службахъ, сбираемъ твою Государеву казну съ великою прибылью: гдѣ сбиралось въ прежніе годы сотъ по пяти и по шести, теперь сбирается съ насъ и со всей земли нами же тысячь по пяти и по шести; а торжишки у насъ стали гораздо худы». Низшіе слои торгово-промышленнаго населенія городовъ жаловались на свое раззоренье и того больше и заявляли, что «отъ такой великой бѣдности многіе тяглые людишки изъ сотень и изъ слободъ разбрелись розно и дворишки свои мечутъ» [1]). Понятно, на что бьютъ всѣ эти гостишки и людишки, указывая на свое жалкое положеніе. А положеніе, дѣйствительно, было очень жалкое.

Въ этомъ же соборѣ мы видимъ, что не только городское населеніе Руси вообще дробится на отдѣльныя сословія, не имѣющія ничего общаго между собою, но и отдѣльное сословіе торговцевъ-промышленниковъ распадается на нѣсколько группъ, тянущихъ врозь. Гостишки, гостиной и суконной сотень людишки, тяглые, черные людишки сотень и слободъ—подаютъ свои «мысли» отдѣльно другъ отъ друга, отдѣльно просятъ царя сжалиться надъ ними, не обременять ихъ больше. Непрочь каждое изъ нихъ указать на другихъ, на которыхъ можно наложить новыя тяготы. И къ такому дробленію даже отдѣльнаго сословія на группы вело тоже сословно тяглое состояніе населенія Руси XVII вѣка. Внося рознь и дробленіе во внутреннее состояніе города, въ его внутреннюю, общественно-экономическую жизнь, административная политика XVII в. не вноситъ единства внѣшняго. XVII в. не создаетъ ни одной общественно-выборной или правительственной административной должности или учрежденія, которыя вѣдали бы городъ, какъ отдѣльную административную единицу. Всѣ должностныя лица, какъ выборно-обще-

[1]) *Ibid.* 298—308.

ственныя, такъ и правительственныя вѣдали или часть города, или больше чѣмъ городъ, городъ съ его округомъ — уѣздъ. Не выдѣливъ города, какъ административную единицу, изъ состава уѣзда, не создавъ для него особаго административнаго органа. XVII столѣтіе не создаетъ такого органа или учрежденія для завѣдыванія всего торгово-промышленнаго населенія Руси, т. е. не создавъ мѣстнаго органа, оно не создаетъ и центральнаго для завѣдыванія городскимъ населеніемъ въ тѣсномъ смыслѣ слова, населеніемъ, которое это столѣтіе окончательно обратило въ особое государственно-тяглое сословіе. Отсутствіе такого учрежденія тяжело отзывалось на торгово-промышленномъ сословіи и вообще на государствѣ. Вѣдаясь сборами съ нѣсколькихъ центральныхъ московскихъ приказахъ, торгово-промышленное населеніе терпѣло «убытки и разореніе» не малые, терпѣло ихъ и государство, многочисленные слуги котораго слишкомъ корыстно относились къ проходившимъ чрезъ ихъ руки сборамъ. Къ концу XVII ст. московское правительство (по крайней мѣрѣ лучшіе представители его) сознало, наконецъ, необходимость созданія единаго центральнаго учрежденія, «пристойнаго приказа», который одинъ вѣдалъ бы все торгово-промышленное населеніе государства во всѣхъ его дѣлахъ. Но что вызвало въ людяхъ московскаго правительства такого рода сознаніе? Государственные интересы: правительство видѣло, что вѣдая торгово-промышленное населеніе городовъ въ различныхъ приказахъ, оно несло «истери» въ государственныхъ «сборахъ» вдвойнѣ: эти сборы таяли, проходя черезъ руки безчисленныхъ приказныхъ; а всѣ эти «гостишки, суконныхъ, гостиныхъ и черныхъ сотень и слободъ людишки обнищали и оскудѣли до конца». Ординъ-Нащокинъ проэктировалъ такой, единый для всего торгово-промышленнаго населенія Руси «пристойный приказъ». Но его проэкту не суждено было осуществиться при жизни автора. Онъ осуществился, притомъ въ нѣсколько измѣненномъ видѣ, при Петрѣ Великомъ.

Профессоръ Дмитріевъ, говоря объ организаціи областнаго судоустройства Петромъ Великимъ, замѣчаетъ о времени этого великаго преобразователя, что «въ эту эпоху всѣ новыя мѣры (административныя) были въ сущности только улучшеніемъ стараго порядка» [1]).

[1]) Исторія судебн. инстанцій. 448. Тремя годами раньше ту же самую

Если это замѣчаніе, быть можетъ, нѣсколько преувеличено относительно государственно-административныхъ мѣръ Петра вообще, то по отношенію къ мѣрамъ касающимся городовъ, или лучше торгово-промышленнаго населенія ихъ, оно въ высшей степени справедливо. Петръ вовсе не зналъ города, какъ единаго цѣлаго, какъ юридическаго лица. Всѣ его заботы обращены были на торгово-промышленное населеніе городовъ, на роль и значеніе котораго въ государствѣ онъ смотрѣлъ тѣми же совершенно глазами, что и его предшественники. Онъ видѣлъ въ немъ только служилое, тяглое сословіе, обязанное тянуть свое тягло въ пользу государства. Всѣ его преобразованія, касающіяся этого сословія или такъ называемыхъ городскихъ учрежденій, были результатомъ этого взгляда не представляющаго рѣшительно ничего новаго въ сравненіи со взглядомъ на этотъ предметъ его предшественниковъ. И онъ, какъ его предшественники, имѣлъ въ виду, издавая указъ о Земскихъ Избахъ, и Бурмистерской Палатѣ, не городъ вообще, а только торгово-промышленное населеніе городовъ Россіи. Его Земскія Избы съ Бурмистерской Палатой могутъ быть названы городскими учрежденіями развѣ лишь въ томъ смыслѣ, что они находились въ городахъ; они не могутъ быть названы городскими ни даже по составу своему, такъ какъ мы видѣли, что въ ихъ составъ входили и представители сельскаго (вѣроятно торгово-промышленнаго населенія); тѣмъ менѣе могутъ быть названы они городскими по предметамъ ихъ вѣдомства: ихъ вѣдѣнію подлежали сборы въ цѣломъ государствѣ. Эти учрежденія—ничто иное, какъ сословно-государственныя учрежденія, имѣющія своей исключительной цѣлью устраненіе «большихъ недоборовъ въ пошлинныхъ сборахъ и иныхъ поборахъ», устраненіе «доимки въ окладныхъ многихъ доходяхъ» государственныхъ, какъ выражаются сами указы объ учрежденіи Избъ и Палаты. Эти учрежденія замѣняютъ воеводъ съ ихъ Избами и приказы, вѣдавшіе торгово-промышленное населеніе городовъ какъ ради только-что указанной цѣли, такъ и ради того,

---

мысль высказалъ другой, не менѣе авторитетный изслѣдователь—*Чичеринъ*—въ такихъ выраженіяхъ: „Петръ Великій не ввелъ никакихъ новыхъ началъ въ областное управленіе; онъ только привелъ въ порядокъ существующіе“. Областн. учр. 590.

чтобы устранить «большіе убытки и раззоренье», которые «чинились» только-что названными учрежденіями посадскому населенію. Вотъ почему, разъ законодатель убѣдился, что ни «доимка» государственная, ни «раззоренье и убытки» посадскихъ не уменьшились вслѣдствіе того, что «храмина» торгово-промышленнаго сословія собрана — онъ отказывается на время даже какъ будто отъ самой мысли собранія, и во всякомъ случаѣ навсегда отъ Палаты, Ратуши и Земскихъ Избъ. Вопросъ еще остались ли бы новыя учрежденія вполнѣ неприкосновенными даже и въ томъ случаѣ, еслибъ они и принесли государству нѣкоторое облегченіе отъ той язвы, противъ которой боролся великій реформаторъ: тотъ же авторъ указовъ, года четыре спустя послѣ изданія ихъ, начинаетъ приписывать города къ такимъ государственнымъ дѣламъ, какъ «корабельное». Чѣмъ здѣсь руководится законодатель, какъ не исключительно государственными интересами и соображеніями помимо всякихъ другихъ?

Оказавшіяся несостоятельными Земскія Избы и Ратуша замѣняются въ двадцатыхъ годахъ XVIII ст. новыми учрежденіями—Магистратами. Съ перваго взгляда Городовые Магистраты съ Главнымъ во главѣ ихъ, какъ будто представляютъ нѣчто новое не съ одной внѣшней, формальной стороны, но и съ внутренней. Но такъ можетъ показаться только съ перваго взгляда, подъ вліяніемъ тѣхъ мѣстъ и выраженій регламента Главному Магистрату, въ которыхъ идетъ рѣчь о «городѣ», «градскомъ начальствѣ», «фундаментальномъ подпорѣ человѣчества» полиціи и т. п. Сколько нибудь внимательное разсмотрѣніе какъ регламента, такъ и остальныхъ указовъ Петра, касающихся даннаго предмета, должно привести, какъ мы видѣли, къ убѣжденію, что только-что упомянутыя мѣста и выраженія регламента ни мало не вяжутся съ сущностью его. Эти мѣста и выраженія—только результатъ того, что законодатель заимствовалъ форму своихъ Магистратовъ у германскихъ городовъ: подобныя выраженія проскользнули какъ общія выраженія. Великому царю нельзя отказать въ нѣкоторыхъ новыхъ стремленіяхъ, относительно городскаго населенія, которыя онъ высказываетъ въ регламентѣ. Нельзя не согласиться съ тѣмъ, что въ регламентѣ высказываются заботы о городскомъ населеніи уже нѣсколько съ иной точки зрѣнія, чѣмъ съ какой высказывались они въ указахъ объ учрежденіи

Избъ и Ратуши; правда, законодатель заботится объ этомъ населеніи уже не съ прежней, исключительно финансово-государственной точки зрѣнія, правда, что онъ, въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ по крайней мѣрѣ, какъ будто стремится Магистратъ, это сословное государственное учрежденіе, обратить въ сословно-городское. Но правда и то, что все это осталось pia desideria царя, навѣянными западно-европейскими учрежденіями городовъ. На самомъ же дѣлѣ Городовые Магистраты съ Главнымъ вовсе не представляютъ собою что-либо новое по сущности. Это все тѣ же государственно-сословныя, административныя учрежденія, которыя мѣстными можно назвать развѣ потому лишь, что находятся они не въ Москвѣ или Петербургѣ, какъ центрахъ государственной администраціи, а въ губерніи и уѣздахъ. Отыскивать же въ нихъ мѣстный характеръ по сущности, т. е. видѣть въ нихъ общинно-городскія учрежденія, значило бы отыскивать и видѣть въ нихъ то, чего они не содержали въ себѣ. Если они, съ одной стороны, и не вѣдаютъ уже, какъ Земскія Избы, вмѣстѣ съ городскими торгово-промышленными людьми и уѣздныхъ; если въ ихъ составъ уже и не входятъ представители отъ этихъ уѣздныхъ людей, то съ другой стороны, они все-таки, какъ и Земскія Избы, не вѣдаютъ всего города, какъ совокупности всего городскаго сословія, а лишь одну часть его—торгово-промышленное населеніе — «регулярныхъ гражданъ», къ которымъ ни духовенство, ни дворяне, не «подлые» люди не принадлежали. Такимъ образомъ, не объединивъ городскаго населенія внутренней связью, Городовые Магистраты не объединяли его и внѣшнимъ образомъ.

Преемники Петра разсыпали даже и сословную храмину, собранную имъ. Можно ли было ждать отъ этого времени какихъ-либо мѣръ по отношенію къ городу, какъ земской автономической единицѣ? А между тѣмъ, какъ это не идетъ въ разрѣзъ съ общимъ ходомъ административной организаціи первыхъ трехъ четвертей XVIII столѣтія, въ эту именно эпоху мы встрѣчаемся, положимъ, съ совершенно единичнымъ, законодательнымъ актомъ, которымъ вновь образуемый на дальнемъ востокѣ городъ Оренбургъ обращается дѣйствительно въ земскую единицу, обладающую уже нѣкоторыми правами общественнаго самоуправленія. Но этотъ фактъ остался единичнымъ фактомъ. Важности его, однако, нельзя отри-

цать: въ этомъ фактѣ выражается въ высшей степени важное явленіе: въ немъ осуществляется новое, сознанное законодателемъ, юридико-политическое понятіе — понятіе о городѣ, какъ объ особомъ, единомъ, цѣльномъ организмѣ, обладающемъ свойствами юридическаго лица,—организмѣ, имѣющемъ свои особые интересы, отдѣльные отъ интересовъ государственныхъ.

Дочь великаго преобразователя, возстановляя сословно-городскія учрежденія своего отца, какъ будто вовсе не знала о существованіи оренбургскаго городскаго устройства. Но и въ возстановленныхъ магистратскихъ учрежденіяхъ проскальзываетъ, какъ будто нѣчто новое; законодатель все-таки дѣлаетъ шагъ къ объединенію городскаго населенія въ одно цѣлое; шагъ этотъ, однако, едва замѣтенъ. Возстановленные Магистраты все-таки остаются государственно—сословными учрежденіями, вѣдающими интересы и нужды государственные.

Такими такъ называемыя городскія учрежденія оставались до послѣдней четверти XVIII столѣтія [1]). Только въ это время въ законодательствѣ о городскомъ устройствѣ произошелъ переворотъ. Зародившееся пятьдесятъ лѣтъ тому назадъ въ умѣ правительства сознаніе о городѣ, какъ особомъ административно-общественномъ организмѣ, слагается уже окончательно и проявляется не въ отдѣльномъ фактѣ, а въ «единственномъ положеніи», общемъ для всѣхъ городовъ Россіи. Жалованная Грамота городамъ 1785 года ложится въ нашемъ законодательствѣ о городахъ краеугольнымъ камнемъ, на которомъ покоилось городское общественное устройство до самаго послѣдняго времени. Она понимаетъ городъ какъ юридическое лицо; понимаетъ его какъ особую, мѣстную общину, имѣющую свои, особые отъ государственныхъ, интересы и нужды. Она создаетъ дѣйствительно городскія учрежденія, учрежденія, образованныя изъ представителей всего городскаго населенія, всѣхъ

---

[1]) Я не забываю о должности Городскаго Головы, учрежденной въ 1766 году „Обрядомъ“ избранія депутатовъ отъ городовъ въ Коммиссію 1767 года. Но эта должность, хотя и является олицетвореніемъ города, какъ совокупности всего городскаго населенія слишкомъ, такъ сказать, случайна, чтобъ останавливаться на ней здѣсь. Она можетъ лишь служить доказательствомъ того, что новое понятіе законодателя о городѣ, появившееся на свѣтъ слишкомъ тридцать лѣтъ тому назадъ, не умерло.

слоевъ его. Эти учрежденія являются городскими и не въ этомъ только смыслѣ; они являются таковыми и по объему ихъ компетенціи, которая распространяется на весь городъ, на все его населеніе, а не на одну какую-либо часть его. Дума дѣйствительно — «глава и начальство» города, «всѣхъ гражданъ», хотя глава съ очень ограниченною властью. Но это другой вопросъ—вопросъ практическаго примѣненія теоретически сознанной законодателемъ мысли.

Такимъ образомъ, городъ обратился въ особую мѣстную общину, обладающую, какъ бы они малы не были, извѣстными правами самоуправленія, только въ концѣ XVIII столѣтія. Иначе и быть не могло. Объ общинной автономіи можетъ быть рѣчь лишь съ того момента, когда начинается освобожденіе сословій изъ крѣпостной зависимости тяглу. Какъ московская, старая политика закрѣпленія сословій должна была убить и дѣйствительно убила общину, въ смыслѣ земской автономичной единицы, такъ новая политика петербургскаго періода должна была привести къ воскресенію этой общины, которое совершается только въ наши дни, такъ какъ только въ наши дни завершился второй періодъ общественно-государственнаго развитія Россіи.

И такъ, то самое государство, въ жертву которому нѣкогда принесена была городская община, снова создаетъ ее. Это и понятно. Всѣ силы общества ушли въ государство, которое одно охватывало «всего человѣка.» Иниціативы въ чемъ бы то ни было можно было ждать только отъ государства: объ общественной иниціативѣ не могло быть рѣчи за весь этотъ періодъ, періодъ, если можно такъ выразиться, безобщественный. Въ XVII и даже XVIII столѣтіи можно говорить о сословіяхъ, пожалуй сословныхъ общинахъ, но не объ обществѣ; его не существовало. Въ чемъ можно было ждать иниціативы отъ этихъ тяглыхъ сословій или ихъ общинъ? Отвѣтомъ на этотъ вопросъ можетъ служить знаменитая екатерининская коммиссія 1767 года. Перебирая богатые матеріалы относительно этой коммиссіи (собранные и издаваемые г. Полѣновымъ), поражаешься ея внутреннимъ сходствомъ съ соборомъ 1642 года: та же сословная рознь, тѣ же узкіе сословные взгляды каждое; сословіе имѣетъ въ виду исключительно свои сословные интересы,

каждый вопросъ обсуждается именно только съ этой, притомъ государственно-тяглой, точки зрѣнія; въ результатѣ получается нѣчто невообразимо хаотическое. Всѣ наказы депутатскіе, всѣ ихъ рѣчи направлены къ одной цѣли—доказать правительству тяжкое положеніе даннаго сословія, добиться отъ него облегченія для этого сословія; причемъ самый характеръ рѣчей очень сроденъ съ «мыслями» представителей сословій на соборѣ 1642 года: то же стремленіе свалить тяготы съ себя на другихъ. Чего-жъ другаго можно было ждать отъ членомъ коммиссіи? Можно только удивляться, что между ними нашлись такіе головы, которыя подняли вопросъ о крѣпостной зависимости крестьянъ отъ господъ, вопросъ уже не сословный съ точки зрѣнія поднявшаго его. Откуда могли зайдти въ массу населенія мысли о болѣе широкихъ, общихъ интересахъ?

Но чѣмъ же мотивировалась по отношенію къ данному вопросу инициатива правительства, что толкнуло его на тотъ путь, на который оно повертываетъ во второй половинѣ XVIII столѣтія? Вопросъ, отвѣтить на который въ нѣсколькихъ словахъ было бы перешедшей всякіе предѣлы смѣлостью. Здѣсь достаточно ограничиться установленіемъ факта, изслѣдованіе историческихъ причинъ котораго ждетъ болѣе солидныхъ силъ.

А самый фактъ правительственной инициативы, мнѣ кажется, остается фактомъ, противъ справедливости котораго едвали можно что-либо возразить: существованіе этого факта едвали можно отрицать и въ наши дни. Въ немъ — глубокая характеристическая черта историческаго развитія нашей общественно-государственной жизни въ отличіе отъ западно-европейской.

ОГЛАВЛЕНІЕ.

ВВЕДЕНІЕ.

черкъ историческаго происхожденія городскаго самоуправленія въ западной Европѣ. СТРАН.

Глава I. Значеніе западно-европейскихъ общинъ вообще и теоріи германистовъ и романистовъ объ ихъ происхожденіи. 1
„ II. Возникновеніе западно-европейскихъ общинъ 39
„ III. Развитіе городовъ въ Италіи 65
„ IV. Движеніе городовъ въ Германіи 78
„ V. Города Франціи и Англіи.—Паденіе городовъ . . . 94

КНИГА ПЕРВАЯ.

Русскій городъ до учрежденія Магистратовъ.

ОТДѢЛЪ ПЕРВЫЙ.

сскій городъ до Петра Великаго. 107

ОТДѢЛЪ ВТОРОЙ.

Бурмистерская Палата и Земскія избы.

ва I. Состояніе города въ началѣ царствованія Петра Великаго. 138
II. Цѣль учрежденія Бурмистарской Палаты и Земскихъ Избъ 146
III. Объемъ и характеръ власти Бурмистерской Палаты и Земскихъ Избъ 150
IV. Взаимныя отношенія Земскихъ городскихъ должностныхъ лицъ и учрежденій. Отвѣтственность земскихъ Бурмистровъ 159
V. Отношеніе Палаты и Избъ къ городу и уѣзду 167

стран.

Глава VI. Отношеніе правительства къ торгово-промышленному населенію городовъ 171
„ VII. Несостоятельность новыхъ учрежденій 179
„ VIII. Новые мѣры Петра относительно города. 189

КНИГА ВТОРАЯ.

Регламентъ Главному Магистрату.

ОТДѢЛЪ ПЕРВЫЙ.

Новое городское устройство.

Глава I. Что заимствуетъ Петръ изъ западно-европейскихъ городскихъ учрежденій 199
„ II. Отношеніе Коммерцъ-Коллегіи къ городамъ. Составъ городовыхъ магистратовъ; ихъ государственный характеръ. 202
„ III. Права и обязанности городовыхъ магистратовъ . . . 214
„ IV. Отношенія городовыхъ учрежденій къ другимъ мѣстнымъ и центральнымъ правительственнымъ органомъ и другъ къ другу. 229
„ V. Отношеніе магистратовъ къ самому городу 242

ОТДѢЛЪ ВТОРОЙ.

Цехи.

Глава. I. Взглядъ на цехи русскаго общества и правительства XVIII в. 248
„ II. Мнѣнія о цехахъ западно-европейскихъ правительствъ и публицистовъ XVIII в. 252
„ III. Цехи въ западной Европѣ 257
„ IV. Русскія артели 268
„ V. Цехи Петра Великаго 287
„ VI. Полиція при Петрѣ Великомъ 307

КНИГА ТРЕТЬЯ.

Русскіе города послѣ смерти Петра великаго до 1785 года.

ОТДѢЛЪ ПЕРВЫЙ.

Городъ до Екатерины II.

Глава I. Собранная храмина снова разсыпается 327

СТРАН.

Глава II. Магистратское устройство, возстановленное Елисаветой Петровной 346
„ III. Городская полиція при преемникахъ Петра 355

ОТДѢЛЪ ВТОРОЙ.

Города при Екатеринѣ II до 1785 года.

Глава I. Состояніе городовъ въ началѣ царствованія Екатерины. 370
„ II. Устройство города до Учрежденія о губерніяхъ 379
„ III. Устройство городовъ по Учрежденію о губерніяхъ . . . 390
„ IV. Взглядъ Екатерины II и общества на городское устройство 401

КНИГА ЧЕТВЕРТАЯ.

Жалованная грамота городамъ 1785 года.

ОТДѢЛЪ ПЕРВЫЙ.

Городское общество, общія городскія учрежденія.

Глава I. Городское общество 415
„ II. Общія городскія учрежденія 431
„ III. Полиція при Екатеринѣ II.. 460

ОТДѢЛЪ ВТОРОЙ.

Частныя городскія учрежденія.

Глава I. Общество цеховыхъ ремесленниковъ и его организація. 473
„ II. Цеховыя учрежденія 483
Нѣсколько словъ въ заключеніе 496

Многоуважаемому Михаилу Степа[illegible] Кострову

От автора.

ГОРОДСКОЕ САМОУПРАВЛЕНІЕ ВЪ РОССІИ.

...ое самоуправленіе до 1870 года.

И. Дитятина.

845 v.2

ЯРОСЛАВЛЬ.
Въ типографіи Г. В. Фалькъ.
1877.

УСТРОЙСТВО И УПРАВЛЕНІЕ

ГОРОДОВЪ РОССІИ.

ТОМЪ II.

ГОРОДСКОЕ САМОУПРАВЛЕНІЕ ВЪ НАСТОЯЩЕМЪ СТОЛѢТІИ.

И. Дитятина.

ЯРОСЛАВЛЬ.
Въ типографіи Г. В. Фалькъ.
1877.

ГОРОДСКОЕ САМОУПРАВЛЕНІЕ
ВЪ
РОССІИ.

ГОРОДСКОЕ САМОУПРАВЛЕНІЕ ДО 1870 ГОДА.

И. Дитятина.

ЯРОСЛАВЛЬ.
Въ типографіи Г. В. Фалькъ.
1877.

Печатано по опредѣленію Совѣта Демидовскаго Юридическаго Лицея
августа 16 дня 1877 года.
Директоръ М. Капустинъ.

Настоящій трудъ есть только продолженіе предпринятаго авторомъ три года тому назадъ изслѣдованія о городскомъ устройствѣ и управленіи нашего отечества. Первый томъ этого изслѣдованія былъ изданъ въ концѣ 1874 года; основнымъ содержаніемъ его было устройство и управленіе нашихъ городовъ въ XVIII столѣтіи. Во второмъ томѣ авторъ думалъ дать посильный очеркъ городскаго устройства и управленія въ настоящемъ столѣтіи, начиная съ царствованія императора Павла и кончая нашимъ временемъ, и этимъ томомъ заключить свое изслѣдованіе Но, вопреки ожиданіямъ, изслѣдованіе такъ разрослось въ объемѣ, что второй томъ пришлось раздѣлить на двѣ части: одна—городской административный строй до введенія городоваго положенія 1870 года; другая—самое это положеніе. Настоящая книга и есть только одна первая часть втораго тома. Несмотря на это, она, однако, представляетъ собою совершенно самостоятельное цѣлое, излагая, такъ сказать, судьбу городоваго положенія Екатерины II, со смерти этой императрицы до введенія нынѣшняго городоваго положенія.

Та же, въ сущности, причина—неожиданное увеличеніе объема книги—заставила автора поступиться и самымъ планомъ изслѣдованія, котораго онъ держался въ первомъ томѣ. Онъ долженъ былъ отказаться, вопервыхъ, отъ разсмотрѣнія отдѣльныхъ сословныхъ учрежденій вообще и цехового строя въ частности; во вторыхъ, онъ не нашелъ возможнымъ остановиться и на устройствѣ городской полиціи. Обѣ эти стороны городскаго устройства и управленія, каждая въ отдѣльности, могутъ служить предметомъ спеціальнаго изслѣдованія. Предлагаемая книга, поэтому, содержитъ въ себѣ изслѣдованіе исключительно городскаго общественнаго строя, т. е., другими словами, обще-городскихъ выборныхъ учрежденій и органовъ, ихъ организаціи и функцій.

Въ предисловіи къ первому тому авторомъ было замѣчено,

что во второмъ томѣ онъ думаетъ дать сравнительному методу гораздо болѣе мѣста, чѣмъ въ первомъ, и поэтому значительную долю этого тома посвятить западно-европейскому городскому устройству. Онъ не отказывается отъ этого и теперь: уже и въ настоящей книгѣ, въ качествѣ введенія, сдѣланъ очеркъ развитія муниципальнаго строя въ главнѣйшихъ изъ западно-европейскихъ государствъ въ настоящемъ столѣтіи; во второй части настоящаго тома указанія на нѣкоторыя черты или, лучше сказать, начала муниципальнаго строя того или инаго государства будутъ имѣть мѣсто въ изслѣдованіи того или инаго вопроса по городовому положенію 1870 года, а также и тѣхъ теоретическихъ началъ самоуправленія вообще, городскаго въ частности, которымъ авторъ имѣетъ въ виду дать мѣсто во второй части этого втораго тома.

Настоящее изслѣдованіе въ значительной степени основывается на фактическихъ данныхъ, добытыхъ авторомъ изъ дѣлъ министерства внутреннихъ дѣлъ и одного изъ мѣстныхъ (ярославскаго) архивовъ. Доступъ къ дѣламъ министерства внутреннихъ дѣлъ автору доставленъ былъ въ теченіи двухъ лѣтнихъ мѣсяцевъ 1876 года г. директоромъ хозяйственнаго департамента того же министерства, Александромъ Даниловичемъ Шумахеромъ, которому авторъ и приноситъ здѣсь искреннюю благодарность. Авторъ считаетъ своею обязанностью выразить глубокую признательность также и нѣкоторымъ изъ служащихъ по второму городскому отдѣленію хозяйственнаго департамента за ту готовность, съ которою они дѣлали нужныя ему указанія, помогая оріентироваться въ дѣлахъ этого отдѣленія; изъ нихъ онъ въ особенности много обязанъ любезному содѣйствію начальника этого отдѣленія Михаила Степановича Кострова, доставившаго ему, между прочимъ, возможность воспользоваться однимъ изданіемъ департамента, котораго авторъ нигдѣ не могъ достать.—Авторъ занимался и въ архивѣ министерства, но къ сожалѣнію не могъ извлечь оттуда всего того, чѣмъ, кажется, богатъ этотъ архивъ по данному предмету; онъ не могъ этого сдѣлать потому, что многое, даже значащееся въ каталогахъ архива, не могло быть отыскано.

Не лишнее воспользоваться случаемъ, чтобы сказать здѣсь

нѣсколько словъ по поводу мѣстнаго архива, который открытъ былъ автору бывшимъ начальникомъ ярославской губерніи, вице-адмираломъ И. С. Унковскимъ. Авторъ извлекъ изъ этого архива все, кажется, что въ немъ содержится по предмету настоящаго изслѣдованія. Но онъ не можетъ не замѣтить, что онъ могъ воспользоваться этимъ всѣмъ лишь благодаря случайности, именно тому, что дѣла, обреченныя спеціальной коммиссіей на истребленіе, еще почему то не истреблены. Но эти, временно-спасшіяся дѣла не идутъ далѣе сороковыхъ годовъ настоящаго столѣтія; притомъ въ большинствѣ случаевъ они едва ли имѣютъ какое либо историческое значеніе: большею частію это все дѣла о возведеніи въ чины, о пріобрѣтеніи собственности, о судимости и т. п.; все же, такъ или иначе касающееся административнаго строя, административной практики, вѣроятно, какъ ненужное ни для какихъ практическихъ справокъ, обречено на истребленіе и истреблено. Это положеніе вещей невольно вызываетъ вопросъ, чѣмъ руководятся при сортировкѣ архивныхъ дѣлъ, обрекая одни изъ нихъ на уничтоженіе, другія—на сохраненіе, тѣ спеціальныя коммиссіи изъ мѣстныхъ чиновниковъ, на которыя возлагается эта задача? Вопросъ въ высокой степени важный: отъ того или инаго разрѣшенія его зависитъ въ будущемъ возможность изученія многихъ сторонъ общественно-государственной жизни настоящаго. Понятно, какъ желательно, чтобы при очищеніи архивовъ руководились какими либо соображеніями помимо чисто канцелярскихъ.

Ярославль.
1 ноября 1877 года.

ВВЕДЕНІЕ.

Очеркъ развитія муниципальнаго строя нѣкоторыхъ государствъ западной Европы въ настоящемъ столѣтіи.

ГЛАВА I.

Муниципальный строй Франціи въ настоящемъ столѣтіи.

Во весь періодъ кануна великой революціи, т. е. въ теченіи всего XVIII столѣтія, города Франціи не пользовались ни малѣйшей дозой муниципальной автономіи. Еще въ послѣдніе годы XVII столѣтія города лишились права избранія муниципальныхъ должностныхъ лицъ, которыя обратились въ правительственныхъ агентовъ, притомъ, очень страннымъ путемъ: этотъ фактъ былъ вызванъ плачевнымъ состояніемъ финансовъ королевства. Какъ извѣстно, Людовикъ XIV прибѣгалъ особенно усердно, какъ къ средству поправленія разстроенныхъ финансовъ—къ созданію различнаго рода должностей и продажѣ ихъ частнымъ лицамъ; но онъ не ограничивался этимъ; онъ принялся за продажу и тѣхъ должностей, которыя уже существовали, выработавшись исторически; къ такимъ принадлежали муниципальныя должности французскихъ городовъ; не останавливаясь передъ правомъ городскаго населенія, правомъ, добытымъ имъ путемъ долгой борьбы, помощью той же королевской власти въ ея борьбѣ съ феодалами, избирать изъ своей среды администраторовъ города, Людовикъ XIV, не задумываясь, приступаетъ къ финансовой операціи надъ этимъ правомъ: въ 1681 году онъ продаетъ частнымъ лицамъ нѣкоторыя муниципальныя должности города Парижа; за этимъ первымъ шагомъ слѣдуетъ цѣлый рядъ запродажъ муниципальныхъ должностей въ

Ліонѣ, Тулонѣ, Бордо и другихъ болѣе мелкихъ городахъ. Отъ этихъ отдѣльныхъ мѣръ король не замѣдлилъ перейдти и къ общей. Въ 1692 году постановлено было, въ качествѣ общаго правила, что должности мэровъ и ихъ помощниковъ во всѣхъ городахъ королевства будутъ замѣщаться по назначенію короля [1]), т. е. другими словами—они будутъ продаваться въ частную, такъ сказать, собственность королевскою властью. Хотя de facto эти должности и не всегда продавались правительствомъ непремѣнно въ пожизненное владѣніе частнымъ лицамъ: хотя ихъ часто, такъ сказать, выкупали сами городскія общины; но тѣмъ не менѣе нельзя не видѣть въ этомъ постановленіи факта, указывающаго на полное паденіе городской автономіи; выкупъ этихъ должностей у правительства не могъ быть общимъ явленіемъ: онъ обусловливался экономическимъ состояніемъ каждой данной общины.

На выкупъ требовались не малыя суммы, въ особенности съ тѣхъ поръ, какъ должность мера стала продаваться лишь на три, даже на одинъ годъ. Частота взноса и размѣръ самой суммы, вызываемый «потребностями государственныхъ финансовъ» могли истощить общественную кассу любаго города. «Я пораженъ громадностью суммъ», пишетъ одинъ интендантъ къ генеральному контролеру въ 1764 г. въ письмѣ приведенномъ у Токвиля, «потраченныхъ для выкупа муниципальныхъ должностей». Отсюда, ясно, что если-бъ даже у города и ставало средствъ на покупку своихъ должностей, то во всякомъ случаѣ она совершенно разстроила бы городъ въ экономическомъ отношеніи, въ силу чего онъ ipso facto терялъ всякое значеніе автономической муниципіи. Онъ «только чувствовалъ бы тяжесть власти и привилегій этихъ должностей», какъ справедливо замѣчаетъ тотъ же интендантъ. Притомъ нужно имѣть въ виду, что правительство, какъ уже было замѣчено, не остановилось на продажѣ существующихъ только муниципальныхъ должностей: и въ городской администраціи, какъ въ обще-государственной, оно создавало цѣлый рядъ новыхъ [2])

---

[1]) Dareste de la Chavanne—Hist. de l'administr. en France, t. I p. 20. Исключеніе сдѣлано лишь относительно Парижа и Ліона, за которыми сохранена была должность prévôts des marhands. См. также Tocqueville—L'ancien régime, 5 ed., p. 63—65.

[2]) Въ одномъ городѣ Реннѣ въ теченіи 14 лѣтъ были учреждe-

должностей съ цѣлью продажи ихъ: суммы, потребныя на ихъ покупку, становились все громаднѣе.

Все равно, былъ ли такой образъ дѣйствій королевскаго правительства результатомъ какихъ либо политическихъ соображеній съ его стороны, какъ можно подумать, или исключительно «финансовыхъ потребностей», какъ думаетъ Токвиль; послѣдствія въ концѣ концовъ однѣ и тѣже: муниципальной автономіи, какъ я уже—сказалъ, въ XVIII ст. не существовало [1]); правительственная опека наложила руку на городскую администрацію сильнѣе даже, чѣмъ можно подумать съ перваго взгляда. Этому взгляду не противорѣчитъ то обстоятельство, что во второй половинѣ XVIII ст. за городами было признано право избранія на муниципальныя должности и признавалось за ними въ теченіи семи лѣтъ [2]). Намъ кажется, этотъ фактъ еще болѣе рельефно характеризуетъ полное паденіе городской автономіи: города сдѣлались объектомъ всевозможныхъ операцій со стороны королевскаго правительства; когда-то гордое, кичливое городское населеніе стало послушнымъ, часто заискивающимъ исполнителемъ воли сильной центральной власти [3]).

ны новыя должности: 19 офицерскихъ должностей городской милиціи и болѣе дюжины гражданскихъ должностей. Dareste de la Chavanne Ib. 212—13. По свидѣтельству Шеффнера въ теченіи времени отъ 1691 г. до 1709 г. во Франціи создано было болѣе 40000 должностей, такъ или иначе касающихся городскаго строя. См. его Geschichte der Rechtsverfassung Frankreichs, t. II, s. 611.

[1]) F. Béchard въ своемъ соч. de l'Administration intérieure de la France приводитъ мѣсто изъ жалобы прованскаго парламента; изъ него видно, какъ смотрѣли французы на возможность соединенія продажи муниципальныхъ должностей съ автономіей: «невозможно», говорилъ парламентъ, «противно здравому смыслу, чтобы нація сохранила какое либо вліяніе на муниципальное управленіе, потерявъ право выбора администраторовъ». T. I, p. 65

[2]) Эдиктъ, возстановившій это право городовъ, былъ изданъ въ августѣ 1764 г., а въ ноябрѣ 1771 г. изданъ былъ другой эдиктъ, снова уничтожавшій это право. Henrion Pansey—Du pouvoir municipal et de la police interieure des communes, 4 ed., p. 28. Выборы были возстановлены и раньше—въ 1717 г., но были отмѣнены еще скорѣе. Shaeffner—Ib. s. 608.

[3]) Не думаемъ, чтобы противорѣчило высказанному въ текстѣ

Мѣры правительства по отношенію къ городскимъ муниципіямъ не ограничились только продажей должностей; онѣ касались самаго управленія городскими дѣлами, его существа. Еще въ 1669 году всѣмъ городамъ предписано было отсылать свои годовыя смѣты на разсмотрѣніе интендантамъ, правительственнымъ чиновникамъ, завѣдывавшимъ провинціей. А при Людовикѣ XIV эти смѣты вслучаѣ превышенія ими опредѣленной суммы должны были регулироваться королевскимъ совѣтомъ. Подобнаго же рода мѣры приняты были правительствомъ и относительно займовъ городскихъ [1]).

Такихъ постановленій, касающихся той или другой стороны администраціи, издается цѣлый рядъ въ теченіи конца XVII и первой половины XVIII стол. Уже и они охватывали собой всю суть городскаго управленія, но въ 1764 году королевское правительство рѣшилось приступить къ изданію общаго положенія о городскомъ управленіи. Въ видѣ подготовительной работы предписано было всѣмъ интендантамъ собрать свѣдѣнія о современномъ состояніи городскаго управленія Франціи [2]); эти-то свѣдѣнія и живописуютъ передъ нами то плачевное состояніе, въ которомъ находился муниципальный строй этой страны за данное время. Оказалось что по формѣ, или лучше—по составу муниципальный строй представлялъ собою нѣчто очень пестрое, но по существу—замѣчательно однообразное: коллегіи, вѣдавшія городскія дѣла: corps de ville—коллегія исполнительная, и assemblée générale, избиравшее членовъ corps de ville—въ высшей степени разнообразны, по своему составу, въ различныхъ городахъ; притомъ самыя коллегіи эти имѣли мѣсто далеко не во всѣхъ городахъ [3]). Тѣмъ не менѣе, однако, существо, такъ сказать, духъ

взгляду также и то обстоятельство, что и послѣ эдикта 1771 года существовали еще нѣсколько городовъ, въ которыхъ (Dalloz-Répertoire, t. IX p. 166, § 58) муниципальныя должности оставались выборными. Одна ласточка, говорятъ, не дѣлаетъ весны.

[1]) Dareste de la Chavanne—Ib. p. 218.

[2]) Tocqueville—L'anc. rég. et. la révol., p. 65.

[3]) Тюрго въ своемъ мемуарѣ о муниципалитетахъ такъ изображаетъ это разнообразіе: «въ нѣкоторыхъ городахъ должности покупаются, въ другихъ—по несамостоятельности—они замѣщаются королемъ; въ однихъ это замѣщеніе производится изъ нѣсколькихъ, выбранныхъ

организаціи—одинъ и тотъ же: члены генеральнаго собранія вездѣ являются, или по праву рожденія, или по праву представительства извѣстными корпораціями, отжившими свой вѣкъ; благодаря этому муниципальное правленіе вездѣ представляло собою кучку людей, захватившихъ въ свои руки все; «мелкую олигархію» какъ выражается Токвиль; олигархію, которая вѣдала городскія дѣла какъ ей хотѣлось, не отдавая отчета горожанамъ, интересы которыхъ эти люди собственно говоря, должны были представлять; и въ тоже время заискивая и унижаясь передъ центральной властью или ея представителями въ провинціи. Тотъ же Токвиль въ томъ же, уже не разъ цитированномъ нами, сочиненіи приводитъ образчикъ такого униженія. «Мы никогда не противились вашей волѣ, монсеньоръ», пишутъ одни представители городскаго самоуправленія интенданту своей провинціи; «всепокорнѣйше просимъ васъ, монсеньоръ», пишутъ другіе, «осчастливить насъ своею благосклонностью и покровительствомъ; мы постараемся выказать себя достойными изъявленіемъ нашей покорности всѣмъ приказаніямъ вашего величія» [1]). Что же страннаго, послѣ этого, будетъ въ томъ фактѣ, что правительственные агенты проникали въ городское управленіе въ дѣйствительности несравненно глубже, чѣмъ имѣли на это право de jure; что страннаго, если эти агенты на самомъ дѣлѣ «одинаково вѣдали какъ, самыя ничтожныя, тамъ и самыя важныя дѣла города»; что они рѣшали всяческіе вопросы, касающіеся городской жизни, даже такіе, какъ вопросъ о праздникахъ: они «въ извѣстныхъ случаяхъ приказываютъ городскому населенію веселиться, заставляютъ его жечь потѣшные огни, устраивать иллюминацію [2]).

Несмотря, однако, на такое отношеніе королевскаго правительства XVIII ст. къ городскому управленію; оно все таки не могло быть довольно послѣднимъ. Быть можетъ, именно въ силу такого отношенія это управленіе представляло собою нѣчто по истинѣ очень

городомъ кандидатовъ; въ другихъ—достаточно одного избранія. Въ однихъ городахъ муниципальныя должности срочны, въ другихъ онѣ—пожизнены; въ иныхъ даже наслѣдственны». Oeuvres I, (ed. de Guillaumin), p. 526—527.

[1]) Ib. p. 70

[2]) Ib.

плачевное особенно по отношенію къ финансовой сторонѣ его [1]). Это плачевное состояніе муниципальнаго строя обратило на себя вниманіе знаменитаго министра Людовика XVI, Тюрго. Въ 1775 году этотъ министръ представилъ своему королю спеціальную «записку» о муниципальномъ строѣ и выгодахъ, которыя правительство можетъ извлечь изъ него [2]). Въ этой запискѣ своей авторъ вмѣстѣ съ общими соображеніями о причинахъ отсутствія въ современной ему Франціи сознанія общности интересовъ, о средствахъ создать это сознаніе, сдѣлать изъ французовъ въ теченіи десяти лѣтъ націю qui ne serait pas reconnaissable et qui ..... serait infiniment audessus de tous les autres peuples, предлагаетъ проэктъ муниципальной организаціи своей страны (видимо въ качествѣ одного изъ этихъ средствъ).

Прежде всего Тюрго проэктируетъ построить общинную автономію городовъ на тѣхъ же самыхъ началахъ, какъ и деревенскую, приходскую. Въ стремленіи города «изолироваться отъ всего остальнаго въ государствѣ» Тюрго видитъ «вѣчный источникъ вражды»; въ этомъ стремленіи онъ видитъ и достаточную причину, чтобы «преобразовать всѣ существующія городскія муниципіи» [3]).

И дѣйствительно въ своей запискѣ онъ строитъ общинную организацію какъ сельскую, такъ и городскую на одномъ и томъ же началѣ какъ относительно состава общины и ея учрежденій такъ и размѣра ея автономіи. И тамъ и здѣсь въ составъ общины, въ качествѣ ея полноправныхъ членовъ, входятъ только владѣльцы недвижимой собственности: тамъ—земли, здѣсь—дома съ находящейся подъ нимъ землей [4]). Однако не всѣ владѣльцы этой собственности являются одинаково полноправными, такъ сказать

---

[1]) Этого взгляда на дѣло, видимо, держался Тюрго: въ запискѣ, представленной имъ въ 1775 году Людовику XVI, о муниципалитетахъ, одну изъ «причинъ зла» онъ видитъ, между прочимъ и въ томъ, что «его величество обязанъ все рѣшать или самъ непосредственно или черезъ своихъ агентовъ»; что отъ него ждутъ приказаній «не только по всѣмъ предметамъ общественно жизни, но часто даже по предмету «пользованія своими, частными правами». Oeuvres, t. I, p. 504.

[2]) «Mémoirs sur les municipalités sur la hiérarchie qu'on pourrait établir entre elles et sur les services que le gouvernement en pourrait tirer».

[3]) Oeuvres I, 527.

[4]) Ibid. 512 и 527—8.

цѣльными гражданами. Такими гражданами являются: въ деревнѣ лишь лица, получающія съ земли чистаго дохода 600 ливровъ; а въ городѣ—обладающіе собственностью въ 1500 ливровъ [1]). Всѣ остальные собственники пользуются лишь опредѣленной частью гражданства, если можно такъ выразиться, соразмѣрно величинѣ своей собственности, т. е. они входятъ въ составъ одного сборнаго гражданина въ лицѣ избраннаго ими депутата, представителя; съ другой стороны, владѣющій собственостью вдвое большей 600 ливровъ представляетъ собою двухъ гражданъ, пользуется двумя голосами [2]). Такое основаніе права гражданства Тюрго избираетъ независимо отъ желанія избѣжать слишкомъ многолюдныхъ собраній, подкуповъ богатыми бѣдныхъ и т. п. еще и потому, что по его мнѣнію людьми дѣйствительно привязанными къ общинѣ являются лишь обладающіе недвижимой собственностью въ ней [3]). Собраніе этихъ-то гражданъ и составляетъ въ приходахъ, деревняхъ или маленькихъ городахъ муниципіи, учрежденія, непосредственно завѣдывающія всѣми дѣлами своей общины [4]). Въ большихъ же городахъ Тюрго находитъ необходимымъ обязать муниципальныя собранія выбирать, для непосредственнаго завѣдыванія дѣлами, особыхъ должностныхъ лицъ— «одного или двухъ на кварталъ или приходъ». Причемъ избираются эти лица или непосредственно муниципальными собраніями или чрезъ посредство избирателей. Въ очень же большихъ городахъ Тюрго предоставляетъ королю право назначать этихъ должностныхъ лицъ изъ нѣсколькихъ кандидатовъ, представленныхъ муниципальными собраніями [5]).

Въ городахъ этой послѣдней категоріи авторъ проэкта допускаетъ нѣсколько отдѣльныхъ собраній, число которыхъ обусловливается числомъ кварталовъ или приходовъ города [6]).

Этимъ и ограничивается по проэкту Тюрго, его въ высшей

---

[1]) Ibid. 513 и 530.

[2]) Ibid. 514—15 и 530. Притомъ, обладающій недвижимой собственностью въ нѣсколькихъ общинахъ долженъ имѣть право гражданства въ каждой изъ нихъ, p. 515.

[3]) Ibid. 510—11.

[4]) Ibid. 515 и 531.

[5]) Ibid. 531.

[6]) Ibid. 531—32.

степени простая муниципальная организація по отношенію къ ея составу.

Что касается предметовъ, завѣдыванье которыми отдается въ руки этихъ муниципалитетовъ, то къ нимъ Тюрго относитъ слѣдующее: во первыхъ—распредѣленіе налоговъ; во вторыхъ—все касающееся общественныхъ работъ и дорогъ, относящихся спеціально къ общинѣ; въ третьихъ, попеченіе о бѣдныхъ; и наконецъ, въ четвертыхъ, отношенія къ сосѣднимъ общинамъ и общественнымъ работамъ округа (arrondissement) и сношенія по этимъ вопросамъ съ высшимъ учрежденіемъ (l'autorité supérieure), которому подлежитъ рѣшеніе ихъ [1]).

Всю массу этихъ мелкихъ муниципій Тюрго объединяетъ и вводитъ ихъ, въ качествѣ, такъ сказать, низшей инстанціи въ цѣлый кругъ административныхъ учрежденій.

Разсмотрѣнныя нами низшія муниципальныя собранія должны были состоять, какъ мы видѣли, непосредственно изъ полноправныхъ гражданъ, членовъ общины. Муниципальныя собранія второй степени, напротивъ, проэктируются Тюрго изъ представителей, депутатовъ. Цѣль этихъ собраній—«установить ту цѣпь», посредствомъ которой наиболѣе отдаленныя общины могли бы входить въ сношенія съ королевской властью. Собранія эти составляются изъ представителей—по одному отъ каждаго—муниципальныхъ собраній первой степени; только большіе города посылаютъ по два, а Парижъ даже четыре депутата. Собранія этого порядка Тюрго называетъ окружными собраніями (l'assemblée d'arrondissement [2]). Функціи этого рода собраній состоятъ въ распредѣленіи разнаго рода обложеній между отдѣльными общинами; въ разсмотрѣніи и удовлетвореніи нуждъ этихъ послѣднихъ въ томъ случаѣ, если онѣ не могутъ удовлетворить ихъ сами. Наконецъ, эти собранія избираютъ изъ своей среды представителей въ муниципальныя собранія третьей степени, собранія провинціальныя [3]), которыя, такимъ образомъ, составляются изъ представителей собраній второй степени, имѣющихъ мѣсто въ

---

[1]) Ibid. 509.
[2]) Ibid. 534—5.
[3]) Ibid. 536—8.

предѣлахъ данной провинціи. Въ этого рода собраніяхъ разсматриваются нужды, касающіяся цѣлой провинціи или отдѣльнаго округа, когда этотъ послѣдній не въ состояніи удовлетворить ихъ собственными средствами. Они же распредѣляютъ налоги между отдѣльными округами [1]).

Въ томъ случаѣ, когда собранія провинціальныя, обсуждая тотъ или иной вопросъ, найдутъ, что дѣло касается цѣлаго государства, они переносятъ его въ общее муниципальное собраніе всего государства [2]).

Это общее собраніе—великій муниципалитетъ или королевскій—составляется въ свою очередь изъ представителей провинціальныхъ собраній, по одному отъ каждаго; но притомъ къ каждому депутату выбирается по одному кандидату для замѣны его на случай болѣзни и помощи въ его «кабинетной работѣ» [3]). Въ этомъ собраніи каждый изъ королевскихъ министровъ можетъ засѣдать съ правомъ голоса; «его можетъ почтить своимъ присутствіемъ и король», чтобы «изъявить свою волю». Обязанность собранія—распредѣленіе налоговъ между отдѣльными провинціями и удовлетвореніе нуждъ послѣднихъ въ случаѣ ихъ несостоятельности [4]). «Это установленіе», говоритъ Тюрго, обращаясь къ королю, «будетъ дополнять собою муниципальную организацію, завершать ее. Это будетъ то собраніе, благодаря которому въ рукахъ вашего величества окажутся сыновья самыхъ отдаленныхъ и самыхъ мелкихъ частей вашего королевства» [5]).

Всѣ эти собранія, начиная съ перваго и кончая послѣднимъ—только общинныя, муниципальныя собранія, а ни въ какомъ случаѣ не собранія государственныхъ чиновъ (Etats généraux). Онѣ вѣдаютъ лишь мѣстныя нужды и не обладаютъ ни малѣйшимъ значеніемъ по отношенію къ какимъ либо государственнымъ вопросамъ [6]).

---

[1]) Ibid. 538—39.
[2]) Ibid. 539.
[3]) Ibid. 540.
[4]) Ibid.
[5]) Ibid.
[6]) Ibid. 547—8.

Уже изъ этой оговорки Тюрго видно, какого отношенія ждалъ онъ къ своему проэкту со стороны короля Онъ плохо надѣялся на благопріятный пріемъ. Въ этой же своей запискѣ онъ пускаетъ въ ходъ всякіе аргументы, чтобы доказать королю, что отъ предлагаемой реформы онъ можетъ ждать всякихъ благъ какъ для себя, такъ и для государства. Эта реформа сдѣлаетъ, по его мнѣнію, самые «налоги менѣе ненавистными народу», давъ въ тоже время возможность увеличивать ихъ; она дастъ возможность правительству избавиться отъ мелочей въ администраціи и обратиться къ «широкимъ взглядамъ мудраго законодательства» [1]). Наконецъ, благодаря этой реформѣ, пишетъ Тюрго королю, «по прошествіи нѣсколькихъ лѣтъ, ваше величество увидитъ новый народъ, первый изъ народовъ. Всеобщая нравственная разнузданность, подлость, интрига, жадность замѣнятся повсюду добродѣтелью, честностью, безкорыстіемъ. Ваше государство... умножитъ свои силы.... Европа будетъ смотрѣть на васъ съ удивленіемъ и уваженіемъ, а вашъ народъ—съ настоящимъ обожаніемъ» [2]).

Но все напрасно: король не въ состояніи былъ понять своего великаго министра. Въ его проэктѣ онъ увидѣлъ стремленіе лишить его правъ абсолютнаго монарха; онъ увидѣлъ въ немъ измѣненіе государственной конституціи. Онъ провидитъ необычайную опасность въ желаніи Тюрго слить въ своихъ муниципальныхъ собраніяхъ всѣ сословія [3]). Однимъ словомъ, король нашелъ проэктъ Тюрго совершенно невозможнымъ къ осуществленію, не подозрѣвая того, что чрезъ тринадцать лѣтъ вынужденъ будетъ во многомъ осуществить его.

Черезъ годъ послѣ поднесенія королю своего проэкта Тюрго былъ удаленъ съ министерскаго поста. Онъ замѣненъ былъ Клюни, который въ очень короткій періодъ своего управленія успѣлъ отмѣ-

---

[1]) Ibid. 548.

[2]) Ibid. 549—50.

[3]) Лабулэ—«Французская администрація и законодательство» рус. пер. Ламанскаго, часть 2, стр. 152—54. За неимѣніемъ подъ руками этихъ лекцій Лабулэ въ подлинникѣ я долженъ былъ обратиться къ безобразному переводу; къ нему же я, къ моему сожалѣнію, вынужденъ обратиться, когда буду говорить о запискѣ Неккера: сочиненіями этого послѣдняго я не могъ воспользоваться.

нить и уничтожить все сдѣланное его великимъ предшественникомъ на благо его страны и возстановить всѣ тѣ порядки, которые не поднямъ а почасамъ приближали Францію къ перевороту. Его заступилъ знаменитый Неккеръ, которому, не смотря на его враждебныя отношенія къ Тюрго, пришлось, какъ умному человѣку, во многомъ относительно администраціи обратиться къ идеямъ Тюрго въ томъ числѣ и въ занимающемъ насъ вопросѣ.

Въ первое свое министерство Неккеръ уже нашелся вынужденнымъ поднять вопросъ о провинціальномъ управленіи. И онъ по примѣру Тюрго обратился къ королю съ запиской, въ которой указываетъ на чудовищныя злоупотребленія отживающей администраціи, указываетъ на нихъ, какъ на причину постоянно возрастающаго всеобщаго недовольства. Онъ указываетъ какъ на причину всего этого на самый строй администраціи, на характеръ должности интендантовъ и намѣстниковъ. Какъ радикальное средство Неккеръ предлагаетъ всѣ дѣла, касающіяся непосредственно благосостоянія и интересовъ мѣстнаго, провинціальнаго населенія, передать въ руки извѣстнаго слоя этого послѣдняго. Къ такимъ дѣламъ онъ относитъ: распредѣленіе налоговъ, дорожныя сооруженія благотворительныя учрежденія и т. п. Дѣлами этими будетъ завѣдывать особая «коммиссія собственниковъ». Нельзя не видѣть въ этомъ проэктѣ идеи Тюрго, но Неккеръ постарался съузить, окарнать ее до неузнаваемости: во первыхъ, коммиссіи эти будутъ дѣйствовать подъ непосредственнымъ надзоромъ королевскаго интенданта, который будетъ доводить до свѣдѣнія правительства обо всемъ, имѣющемъ происходить въ ихъ засѣданіяхъ; во вторыхъ, онъ предлагалъ ввести новыя учрежденія, только въ качествѣ опыта, въ одномъ или нѣсколькихъ округахъ; и притомъ, выборную коммиссію собственниковъ замѣнить пока простой коллегіей назначенныхъ королемъ представителей отдѣльныхъ сословій. Эти коллегіи, очень немногочисленныя по составу, будутъ собираться разъ въ три года чуть не подъ предсѣдательствомъ интенданта, получавшаго право вмѣшиваться во всѣ пренія.

Нельзя не признать справедливымъ замѣчаніе Лабулэ, который называетъ этотъ «скромный» проэктъ «филантропической игрушкой». И однако, чтобы заставить короля согласиться на эту игрушку

Неккеръ находитъ необходимымъ доказывать, что, вводя ее, король не ослабитъ значенія своей верховной власти; а король не смотря на увѣренія своего министра, что эта «игрушка» избавитъ его величество отъ назойливыхъ претензій провинціальныхъ департаментовъ, значеніе которыхъ умалилося до нуля, все таки смущенъ былъ проэктомъ не мало, хотя и далеко не такъ, какъ запиской Тюрго [1]). Онъ согласился сдѣлать опытъ лишь въ двухъ маленькихъ провинціяхъ, Гвіени и Берри [2]).

Только позже, за два года до революціи, король, подъ вліяніемъ «счастливаго успѣха» опыта—какъ выражается онъ въ эдиктѣ 1787 года [3]), рѣшаетсяраспространить это «благо» на другія провинціи своего королевства, рѣшается сдѣлать это съ «единодушнаго» одобрѣнія нотаблей, созванныхъ его министромъ Калоннемъ въ февралѣ 1787 года.

Это «благо» формулировалось эдиктомъ 1787 года такъ: въ каждой провинціи—одно или нѣсколько провинціальныхъ собраній, и, «смотря по мѣстнымъ условіямъ»—частныя окружныя и коммунальныя собранія; составляются они изъ представителей всѣхъ трехъ сословій, несущихъ поземельныя или личныя подати; число представителей соотвѣтствуетъ значенію и пространству провинціи, округа или общины; притомъ число выбранныхъ первыми двумя сословіями не должно превышать число выбранныхъ третьимъ [4]). Президентство въ этихъ собраніяхъ поручается непремѣнно представителю дворянства или духовенства [5]),

Въ промежуткахъ между сессіями собраній—особыя коммиссіи (commissions intermedieures) подъ тѣмъ же предсѣдательствомъ [6]).

---

[1]) Лабуле назв. соч. ibid. стр. 207—214.

[2]) Въ Берри муниципальныя учрежденія введены въ іюлѣ 1778 г. Richter, Staats-und-Gesellschaftsrecht der Französischen Revolution B. II, s. 89.

[3]) Recueil général des anciennes lois francaises t. XXVIII, p. 364, № 2350.

[4]) Ibid. № 2350 art. 1.

[5]) Ibid. art. 4.

[6]) Ibid. art. 1 и 4.

Эти собранія и коммиссіи вѣдаютъ вопросы: о разпредѣленіи всѣхъ личныхъ и поземельныхъ налоговъ, какъ государственныхъ, такъ и земскихъ, идущихъ на удовлетвореніе нуждъ общинныхъ, окружныхъ, провинціальныхъ [1]). При каждомъ изъ провинціальныхъ и окружныхъ собраній состоитъ прокуроръ—синдикъ—въ качествѣ ихъ представителя [2]). Провинціальнымъ собраніямъ предоставляется право обращенія къ королю со всякаго рода представленіями и проэктами «полезными для блага народа»; при условіи однако не затрогивать вопроса о налогахъ [3]. Намѣтивъ, такимъ образомъ, въ этомъ эдиктѣ лишь, такъ сказать, общія черты муниципальныхъ учрежденій, король въ послѣдней статьѣ его оставляетъ за собой право опредѣлить подробности частными постановленіями. Но это свое право королю удалось осуществить, нѣсколько дней спустя по изданіи эдикта, лишь по отношенію къ одной провинціи [4]).

Правительству останавливаться на этомъ вопросѣ было и некогда, да пожалуй, и не къ чему; въ воздухѣ уже чуялась гроза, предотвратить которую подобнаго рода мѣрами было немыслимо. Да эта реформа и не могла дать, еслибъ даже и была въ состояніи, благихъ результатовъ такъ быстро, какъ это было желательно: новыя учрежденія—о бокъ съ старымъ интендантомъ, который и не хотѣлъ и не могъ, разумѣется, отказаться отъ своего прежняго всеобъемлющаго значенія; между этими двумя началами началась упорная борьба. Токвиль приводитъ цѣлый рядъ указаній,

---

[1]) Ibid. art. 2.

[2]) Ibid. art. 3.

[3]) Ibid. art. 5.

[4]) Именно провинціи Champagne; въ спеціальномъ этомъ réglement муниципальныя собранія провинціи дѣлятся на три категоріи—municipal, d'élection и provinciale. Первыя состоятъ изъ владѣльца прихода и священника, изъ членовъ, выбранныхъ общиной въ количествѣ 3, 6 или 9 человѣкъ, смотря по количеству населенія; и синдика. Выборные члены избираются въ приходскихъ собраніяхъ, въ которыхъ участвуютъ всѣ платящіе 10 ливровъ налога. Assemblée d'élection—изъ членовъ, выбранныхъ изъ своей среды муниципальными собраніями, а Собраніе провинціальное—изъ реймскаго архіепископа—предсѣдателя—и 23 человѣкъ отъ первыхъ двухъ сословій и 12 отъ третьяго—по назначенію короля. Ibid. № 2351.

извлеченныхъ имъ изъ протоколовъ провинціальныхъ собраній 1787 года, на эту борьбу [1]). Понятно, что на устраненіе этого нужно было не мало времени. Да кромѣ того, самая организація эта едва ли была въ сущности въ состояніи поправить дѣло даже при самыхъ благопріятныхъ условіяхъ: она—полна внутреннихъ противорѣчій [2]).

Но всѣ, бѣгло разсмотрѣнныя нами, правительственныя мѣры и проэкты имѣютъ огромное значеніе въ смыслѣ предвѣстниковъ тѣхъ новыхъ началъ, которыя вносятся въ административный строй въ періодъ революціи и которыя существуютъ въ немъ и въ настоящее время. Главнымъ образомъ во всѣхъ этихъ мѣрахъ проявляется одно основное начало—«подчиненіе однообразному режиму всѣхъ различныхъ категорій общинъ, покрывающихъ Францію», какъ выражается Leroy—Beaulieu. Благодаря этому основному началу, во Франціи, какъ увидимъ, и до сихъ поръ, вопреки историческому росту страны, городская и сельская общинная администрація покоятся на однихъ и тѣхъ же началахъ.

Открытые 5 мая 1789 года генеральные штаты, быстро обратившись въ національное собраніе (17 іюня), приступили, въ качествѣ верховной власти страны, къ реформамъ. Въ пресловутую ночь на 4 августа уничтожены всѣ феодальныя привилегіи, какъ личныя, [illegible] и корпоративныя; отсюда ipso facto палъ муниципальный строй, существовавшій доселѣ. А на этомъ строѣ вмѣстѣ съ личными феодальными правителями держался весь административный строй Франціи. Уничтоженное нужно было торопиться замѣнять новымъ тѣмъ быстрѣе, что это уничтоженное касалось такой стороны государственной жизни, безъ которой послѣдняя просто не мыслима. Вотъ почему національное собраніе прежде всего обращается къ администраціи, притомъ мѣстной администраціи. Вотъ почему черезъ четыре мѣсяца оно вырабатываетъ органическій законъ о муниципальномъ устройствѣ [3]); но этому органическому закону, въ силу указанной необходимости, предшествовалъ цѣлый рядъ отдѣльныхъ мѣръ, которыя касались

---

[1]) L'anc. rég. et la révol. 286—291.
[2]) Ibid. 293—296.
[3]) 14 дек. 1789 г.

той или иной стороны общиннаго управленія; мѣръ, которыми на общины и ихъ чиновниковъ (въ ихъ прежнемъ видѣ) возлагались тѣ или иныя административныя обязанности [1]).

Декретъ 14 декабря [2]) открывается постановленіемъ, по которому всѣ существующія въ городахъ, бургахъ, приходахъ, общинахъ муниципальныя учрежденія подъ какимъ бы-то нибыло именемъ—уничтожаются [3]). Другими словами декретъ открывается категорическимъ отрицаніемъ отъ тѣхъ общинныхъ единицъ Франціи, которыя выработались въ ней путемъ естественно историческимъ. Уже на приготовленной такимъ образомъ tabula rasa учредительное собраніе принимается строить новое общинно-административное зданіе.

Въ выборѣ членовъ въ новыя муниципальныя учрежденія могутъ участвовать всѣ активные (полноправные) граждане [4]). Для этого они собираются въ одно или нѣсколько собраній, смотря по количеству населенія данной общины [5]); причемъ собранія эти организуются не по занятіямъ или корпораціямъ, а просто по кварталамъ или округамъ [6]). Цѣль этого послѣдняго опредѣленія—только непосредственный результатъ отказа отъ исторической поч-

---

[1]) Dalloz—Répertoire, t. IX, commune, p. 168.

[2]) Декретомъ 14 декабря 1789 года въ сущности лишь устанавливаются болѣе или менѣе общія начала муниципальной организаціи; ея подробности, касающіеся выборовъ, состава муниципальныхъ учрежденій и ихъ функцій, развиваются въ изданной въ тотъ же день «инструкціи объ организаціи новыхъ муниципальныхъ учрежденій на всемъ пространствѣ королевства». Какъ эти законодательныя опредѣленія, такъ и всѣ послѣдующія, до 1875 года включительно, я буду цитировать по вышедшему въ 1876 году изданію профессоровъ Vuatrin et Bathie—Lois administraves françaises, 2 tom. et supplement.

[3]) Art. 1.

[4]) Art. 5. Активнымъ гражданиномъ дѣлается всякій французъ, достигшій 25-лѣтняго возраста, живущій фактически въ данномъ мѣстѣ не менѣе одного года, платящій прямой налогъ не ниже размѣра трехъ-дневнаго мѣстнаго заработка; а наконецъ, несостоящій въ услуженіи. Instruction § 1.

[5]) Decr. art. 6: одно собраніе имѣетъ мѣсто въ общинѣ съ населеніемъ менѣе 4000 человѣкъ; два—съ населеніемъ она отъ 4 до 8 тысячъ и т. д.

[6]) Ibid. art. 7.

вы. Учредительное собраніе стремится сдѣлать общины такими, чтобы въ нихъ не было и намека на старый порядокъ. Выбравъ изъ своей среды предсѣдателя, секретаря и, въ случаѣ надобности, трехъ счетчиковъ голосовъ, собраніе приступаетъ къ выборамъ въ муниципальныя учрежденія [1]). Выбраннымъ въ эти послѣднія можетъ быть всякій активный гражданинъ, при условіи уплаты прямаго налога въ размѣрѣ покрайней мѣрѣ десяти-дневной мѣстной заработной платы [2]). Къ муниципальнымъ учрежденіямъ относятся: a) мэръ и b) опредѣленное число муниципальныхъ должностныхъ лицъ, совокупность которыхъ составляетъ муниципальную управу (corps municipal), президируемую мэромъ. Составъ этого муниципальнаго коллегіальнаго учрежденія совершенно одинаковъ во всѣхъ общинахъ, какъ деревенскихъ, такъ и городскихъ и обусловливается лишь количествомъ населенія общины. Minimum его состава—три члена, включая сюда и мэра, при населеніи менѣе чѣмъ въ 500 человѣкъ и maximum—двадцать одинъ при количествѣ населенія превышающаго 100 тысячъ человѣкъ [3]). Входящіе въ составъ этого учрежденія избираются на два года, причемъ каждый годъ половина ихъ обновляется [4]). Мэръ точно также избирается на два года, причемъ можетъ быть избранъ и на второе двухлѣтіе; а на третье лишь по прошествіи двухъ лѣтъ. [5]). При муниципальной управѣ состоитъ особое выборное должностное лицо, необладающее правомъ голоса въ немъ; но являющееся защитникомъ и представителемъ общинныхъ интересовъ, это—такъ называемый общинный прокуроръ, избираемый подобно членамъ управы на два года [6]).

---

[1]) Ibid. art. 10, 11 и 12.

[2]) Decr. 22 déc. 1789 sect. II art. 6. Этимъ декретомъ опредѣляютъ пассивное право избранія собственно говоря въ окружныя и департаментскія учрежденія; но art. 12 декрета 14 декабря говоритъ, что пассивное право избранія въ муниципальныя учрежденія—тоже, что и въ департаментскія.

[3]) Decr. 14 déc. art. 25. Парижъ исключается; для него вырабатывается особое положеніе.

[4]) Ibid. art. 42.

[5]) Ibid. art. 43.

[6]) Ibid. art. 26 и 44. Въ городахъ съ населеніемъ болѣе 10000 человѣкъ избирается еще и помощникъ прокурора—art. 27.

Функціи муниципальнаго управленія выражаются въ завѣдываніи дѣлами двоякаго рода: дѣлами мѣстными, муниципальными по существу, и дѣлами, входящими въ составъ общей государственной администраціи, переданными государствомъ въ завѣдываніе муниципій [1]). Къ дѣламъ первой категоріи законъ относитъ: управленіе общиннымъ имуществомъ, завѣдываніе разнаго рода общественными работами; управленіе различными общественными установленіями; вѣдѣніе общины въ отношеніи полиціи безопасности и благосостоянія вообще [2]). Предметы второй категоріи, вѣдаемые общиной, состоятъ: въ распредѣленіи и сборѣ прямыхъ налоговъ; завѣдываніи публичными работами всякаго рода только производящимися въ предѣлахъ общины, но не принадлежащими ей [3]).

Въ виду того, что всѣ только что перечисленныя дѣла возлагаются на corps municipal; въ виду того, что въ противоположность послѣднему имѣютъ мѣсто, какъ увидимъ, такъ называемыя общіе коммунальные совѣты, можно бы подумать, что первые въ противоположность послѣднимъ суть учрежденія, какъ ихъ принято называть, исполнительныя учрежденія въ родѣ нашихъ бывшихъ шестигласныхъ или распорядительныхъ думъ или настоящихъ городскихъ управъ; но на самомъ дѣлѣ—не такъ: corps municipal въ сущности есть совокупность двухъ учрежденій—распорядительнаго и совѣщательнаго, существующихъ совершенно отдѣльно.

Дѣло въ томъ, что во всѣхъ общинахъ, гдѣ corps municipal состоитъ болѣе чемъ изъ трехъ членовъ, онъ распадается на муниципальный совѣтъ и бюро; послѣднее составляется изъ одной трети числа членовъ corps municipal, избираемой этимъ послѣднимъ; а первый будутъ составлять остальныя двѣ трети

---

[1]) Ibid. art. 49.

[2]) Ibid. art. 50.

[3]) Ibid. art. 51. При исполненіи обязанностей того и другаго рода corps municipal можетъ прибѣгать, въ случаѣ надобности, къ помощи національной гвардіи и другимъ государственнымъ силамъ. Art. 52. Это постановленіе—въ высокой степени важно: оно дало возможность играть парижской муниципіи ту роль, которую эта послѣдняя играла въ исторіи французской революціи.

членовъ. Бюро облечено «всѣми заботами по исполненію и ограничено простымъ управленіемъ», говоритъ декретъ; другими словами, это учрежденіе—чисто исполнительное [1]). Но въ тоже самое время оно, въ извѣстныхъ случаяхъ [2]), входитъ, такъ сказать, въ составъ совѣта и вмѣстѣ съ членами послѣдняго участвуетъ въ совѣщаніяхъ; другими словами, обращается въ этихъ случаяхъ въ учрежденіе совѣщательное, каковымъ по существу долженъ бы быть лишь одинъ совѣтъ. Въ тѣхъ общинахъ, гдѣ corps municipal состоитъ лишь изъ трехъ членовъ, роль бюро играетъ мэръ: ему поручается все касающееся «исполненія и управленія» [3]).

Нельзя не согласиться съ Leroy—Beaulieu, что организація эта слишкомъ сложна для многихъ общинъ и по силамъ развѣ лишь городскимъ муниципіямъ [4]).

Вмѣстѣ съ членами corps municipal граждане выбираютъ, въ двойномъ числѣ сравнительно съ первыми, такъ называемыхъ нотаблей, которые вмѣстѣ съ членами corps municipal составляютъ общій коммунальный совѣтъ [5]), который созывается всякій разъ, когда «муниципальная администрація» (вѣроятно, мэръ и corps municipal) найдетъ это нужнымъ (convenable); но этотъ совѣтъ долженъ быть созванъ администраціей всякій разъ, когда дѣло идетъ о пріобрѣтеніи или отчужденіи недвижимаго имущества, о чрезвычайныхъ мѣстныхъ налогахъ, займахъ и т. п. важныхъ дѣлахъ [6]).

Вотъ въ общихъ чертахъ муниципальный строй, какъ по отношенію къ составу учрежденій, такъ и ихъ функціи. Но до сихъ поръ не было рѣчи объ отношеніи этихъ учрежденій къ учрежденіямъ другихъ, болѣе крупныхъ мѣстныхъ автономическихъ единицъ и къ учрежденіямъ или лицамъ правительственнымъ. Остановимся нѣсколько на этомъ вопросѣ.

Въ одной изъ статей декрета того же 14 декабря 1789 г.

---

[1]) Art. 34, 35 и 37.

[2]) Во всѣхъ кромѣ того, когда обсуждается отчетъ бюро. Art 38 и 39.

[3]) Art. 37.

[4]) L'administration locale en France et en Angleterre, p. 81—82.

[5]) Art. 30—31.

[6]) Art. 54.

говорится, что «муниципальная власть» функціонируетъ подъ надзоромъ «административныхъ собраній» [1]). Что это за учрежденія? Въ одной изъ слѣдующихъ статей того же декрета эти административныя собранія уже смѣняются администраціей департамента и округа [2]); а администрація этихъ послѣднихъ опредѣлена была тѣмъ же учредительнымъ собраніемъ, нѣсколько дней по изданіи разсмотрѣннаго здѣсь декрета [3]), особымъ декретомъ; въ этомъ декретѣ идетъ рѣчь о раздѣленіи страны на департаменты, послѣднихъ на дистрикты, а этихъ—на кантоны [4]); администрація первыхъ состоитъ изъ особаго собранія выборныхъ, въ количествѣ тридцати-шести человѣкъ съ выборнымъ же президентомъ [5]). Оно распадается на совѣтъ департамента и его правленіе (directoire) [6]). Точно также и администрація округа (district) вручается особому собранію, члены котораго, въ количествѣ двѣнадцати человѣкъ, избираются гражданами дистрикта; и которое, подобно департаментскому собранію, распадается на совѣтъ и директорію [7]). Вотъ подъ «наблюденіемъ и инспекціей» этихъ то совѣтовъ и директорій муниципальныя учрежденія общинъ и отправляли свои функціи. Притомъ, онѣ цѣликомъ подчинены были (subordonnés) департаментской и окружной администраціи во всемъ, что касается функцій, отправляемыхъ ими по порученію правительственной администраціи [8]); по отношенію же къ вопросамъ чисто муниципальнымъ всѣ дѣла, рѣшаемыя въ общемъ муниципальномъ совѣтѣ, могутъ быть приведены въ исполненіе лишь съ одобрѣнія директоріи департамента, которое дается ею только по полученіи мнѣнія отъ директоріи округа [9]).

---

[1]) Art. 50.

[2]) Art. 55.

[3]) 22 déc. 1789 г. Décr. pour la constitution des assemblées primaires et des assemblées administratives.

[4]) Самое дѣленіе на 83 департамента введено лишь въ мартѣ 1790 г.

[5]) Décr. 22 déc. 1789, art. 5 et sect. II, art. 2 и 19.

[6]) Ibid. art. 20.

[7]) Ibid. art. 6., et sect. II art. 3, 4 и 25.

[8]) Décr. 14 déc. 1789 art. 55.

[9]) Ibid. art. 56 и 57. Отношеніе департаментскихъ и дистриктныхъ директорій къ муниципальнымъ учрежденіямъ съ достаточной под-

А департаментская администрація уже дѣйствуетъ подъ надзоромъ законодательнаго корпуса и авторитета короля, «какъ главы націи и общей администраціи всего королевства».

И безъ того, какъ мы видѣли, сложная и запутанная организація муниципальныхъ учрежденій ещe болѣе усложнилать благодаря установленнымъ закономъ отношеніямъ къ департаменту и дистрикту. Но кромѣ усложненія дѣла эти отношенія въ значительной степени умалили значеніе муниципальныхъ учрежденій, которыя по каждому дѣлу должны были восходить до департаментской директоріи.

Но едва ли не самымъ крупнымъ недостаткомъ новой организаціи было ея безпощадное стремленіе къ строго математическому однообразію, результатомъ котораго было полное слiяніе городскихъ общинъ съ деревенскими, пережившими такое различное историческое прошлое, сложившимися, благодаря этому въ общественныя единицы, имѣвшія между собою такъ мало общаго.

Это странное, но совершенно въ то время понятное, стремленіе учредительнаго собранія, въ сущности говоря, не было имъ проведено съ совершенной послѣдовательностью, какъ видно изъ декрета 14 декабря. Оно должно было совершенно отказаться напр., подвести муниципальный строй Парижа подъ общій уровень [1]) и создать для него, полгода спустя, спеціальную организацію.

Въ Парижѣ, какъ очагѣ революцій, старый муниципальный строй долженъ былъ пасть скорѣе чѣмъ гдѣ либо; онъ дѣйствительно и палъ уже въ первые дни переворота. Его администрація въ эти дни впредь до изданія спеціальнаго декрета слагалась путемъ чисто эмпирическимъ. Въ іюлѣ 1789 г. парижскіе избиратели, занявъ зданіе ратуши, образовали изъ себя особый комитетъ, который и забралъ въ свои руки все управленіе городомъ; prevôt des marchands былъ убитъ; взамѣнъ его Бальи, президентъ третьяго сословія въ учредительномъ собраніи, былъ избранъ мэромъ города. Вслѣдъ за этимъ около мэра образовалось особое

робностью опредѣлены уже нѣсколько позже, именно 20 августа 1790 г. въ «Proclamation du roi sur une instruction de l'assemblée nationale concernant des fonctions des assemblées administratives» въ §§ 5 и 8,

[1]) Décr. 14 déc. 1789 art. 25.

собраніе—assemblée des représentants de la commune de Paris» изъ 120 человѣкъ по два отъ каждаго изъ 60 округовъ, на которые распадался Парижъ. Все это, какъ я уже сказалъ, появляется фактически, такъ сказать волей самаго парижскаго населенія, составлявшаго основную силу революціи. Въ этомъ то быть можетъ и коренится причина выдѣленія Парижа изъ общаго муниципальнаго строя. Въ рукахъ этого «собранія коммуны»—національная гвардія въ силу уже приведеннаго нами въ своемъ мѣстѣ постановленія декрета 14 декабря. Такое положеніе столицы не могло продолжаться безъ конца: болѣе или менѣе правильная организація ея была необходима; 27 іюня 1790 года былъ изданъ законъ sur l'organisation de la municipalité de Paris, которымъ непосредственное управленіе городомъ отдавалось въ руки муниципалитета, организованнаго изъ особаго бюро съ мэромъ во главѣ; въ составъ его входитъ 16 администраторовъ, избранныхъ изъ 48 выборныхъ—по одному отъ каждой изъ 48 секцій, на которыя дѣлится вся парижская община; 32 члена совѣта и 96 нотаблей, которые вмѣстѣ, включая сюда и мэра, составляютъ общій коммунальный совѣтъ [1]). При муниципалитетѣ, какъ и при всѣхъ общинахъ состоитъ прокуроръ—синдикъ и его два помощника [2]). Городъ Парижъ, собственно говоря, составлялъ одинъ изъ трехъ дистриктовъ парижскаго департамента [3]), но въ качествѣ столицы собраніе нашло нужнымъ выдѣлить его въ этомъ отношеніи, замѣнивъ въ немъ совершенно окружное управленіе муниципальнымъ [4]). Администрація департамента, какъ бы взамѣнъ окружныхъ учрежденій избирала изъ своей среды пять человѣкъ коммисаровъ (изъ лицъ, постоянно живущихъ въ Парижѣ), которые, въ опредѣленныхъ закономъ случаяхъ, отправ-

---

[1]) Décr. 3—21 mai 1790, обнародованный 27 іюня 1790 г. Art. 5, 6, 22, 23, 24 и 20. Притомъ надо замѣтить, что члены бюро избирались общимъ коммунальнымъ совѣтомъ изъ 48 выборныхъ. Art. 25.

[2]) Ibid. art. 5, 14 и 15.

[3]) Richter lb. s. 155.

[4]) 3—5 nov. 1790 г. изданъ былъ по этому поводу спеціальный декретъ, первая статья котораго постановляла, что «городъ Парижъ вовсе не будетъ имѣть окружной администраціи» Dalloz—Répertoire ib. p. 181, примѣч. 2.

ляли по отношенію къ Парижу функціи окружной директоріи; но притомъ всѣ сношенія города съ департаментомъ имѣли мѣсто помимо этихъ комиссаровъ [1]).

Такимъ образомъ, по отношенію къ Парижу пришлось отказаться отъ многаго не только въ вопросѣ о составѣ муниципальныхъ учрежденій, но и въ объемѣ власти ихъ. Притомъ нельзя не замѣтить, что декретъ, опредѣляющій муниципальную организацію Парижа, несравненно полнѣе декрета 14 дек. 1789 года. Многіе весьма важные вопросы онъ опредѣляетъ гораздо точнѣе, чѣмъ этотъ послѣдній.

Не смотря на всѣ недостатки очерченной организаціи, она носила въ себѣ, намъ кажется, задатки, способные къ развитію; но благодаря быстрому ходу революціи это развитіе было совершенно не возможно. Первый и самый тяжелый ударъ общинному строю былъ нанесенъ отнятіемъ у общинъ ихъ собственности. 1791 годъ былъ тяжелымъ годомъ для муниципальныхъ общинъ: ихъ постепенно начали стѣснять какъ по отношенію къ ихъ имущественнымъ правамъ, такъ и относительно самостоятельности ихъ органовъ, которые стремятся обратить въ простыхъ исполнителей предписаній окружныхъ директоріи [2]). Въ 1792 году издается декретъ, можно сказать, положившій начало гибели общиннаго сельскаго строя; декретъ немогшій не отразиться и на городскихъ муниципіяхъ, хотя бы уже той стороной, что указывалъ на полное паденіе самостоятельности общины: она снова обращается въ рукахъ государственной власти въ объектъ всевозможныхъ экспериментовъ [3]), цѣлый рядъ которыхъ и начинается съ этого времени. Причемъ всѣ эти измѣненія, измѣненія въ большинствѣ случаевъ, какъ увидимъ, коренныя, имѣютъ мѣсто не подъ вліяніемъ заботъ правительства о нуждахъ и интересахъ самихъ общинъ, сельскихъ или городскихъ, а исключительно подъ вліяніемъ политическихъ,

[1]) Ibid. art. 3 и 8.

[2]) Dalloz, ibid. p. 181, § 77. По отношенію къ вопросу объ имущественныхъ правахъ см. Richter Ib. s. 96—98.

[3]) Законъ 14 авг. 1792 г. сдѣлалъ дѣленіе общинныхъ земель, кромѣ лѣса, обязательнымъ; національный же конвентъ декретомъ отъ 10 іюня 1793 г. поставилъ вопросъ о раздѣленіи въ зависимость отъ желанія самой общины, или лучше $^1/_3$ членовъ ея: (sect. III, art. 9) «Si le tiers des voix vote pour le partage, le partage sera décidé».

общинамъ посторонніхъ, соображеній, вытекающихъ изъ желанія упрочить ту форму верховной власти, въ которую эта послѣдняя вылилась въ данный моментъ.

Въ концѣ сентября 1792 года открылъ свои засѣданія національный конвентъ; монархію смѣнила республика, время объявленія которой стало эрой въ исторіи революціи: со дня объявленія республики стали вести лѣтосчисленіе. Выработана была конституція 1793 года, по которой верховной властью является суверенный народъ, какъ совокупность всѣхъ гражданъ Франціи; подъ рубрикой «des corps administratifs et municipaux» конституція говоритъ объ общинномъ строѣ, который долженъ былъ состоять изъ нисшихъ собраній—муниципальныхъ, дистриктныхъ—посредствующихъ и департаментскихъ—центральныхъ. Муниципальный учрежденія вмѣстѣ съ окружными и департаментскими должны были ежегодно обновляться въ своемъ составѣ на половину [1]). Извѣстно, что дѣйствіе конституціи было пріостановлено вслѣдъ за ея вотировкой. Дѣло осталось въ старомъ положеніи. Издается цѣлый рядъ постановленій, касающихся той или иной стороны общинной жизни, постановленій, въ средѣ которыхъ постановленіе (15 авг. 1793 г.), переносящее всѣ общинные долги на счетъ государства, играетъ одно изъ важнѣйшихъ значеній. Четвертаго декабря 1793 года (14 фримеръ, годъ II) былъ принятъ конвентомъ законъ, устанавливавшій такъ называемую constitution provisoire et révolutionnaire въ сущности бывшій ничѣмъ инымъ какъ закономъ объ управленіи. Этотъ законъ многое измѣнилъ въ муниципальномъ строѣ и измѣнилъ въ смыслѣ усиленія центральной власти въ Парижѣ. Въ департаментахъ усиливается власть исполнительныхъ учрежденій и ихъ президентовъ. Департаментскіе прокуроры—синдики замѣняются національными агентами присылаемыми изъ Парижа; такіе же агенты правительственной власти поставлены и рядомъ съ общинными мэрами и, понятно, совершенно устраняютъ de facto этихъ послѣднихъ. Въ этомъ отражается духъ диктатуры, охватившій революціонное движеніе: отдѣльныхъ

[1]) Lafferrière, les Constitutions: acte constitutionnel 24 juin 1793, art. 18—84.

лицъ подчинять несравненно удобнѣе, чемъ коллегіальныя учрежденія. Общины ставятся внѣ всякаго подчиненія департаментамъ во всѣхъ случаяхъ, когда дѣло касается революціонныхъ и военныхъ постановленій и мѣръ центральнаго правительства — «комитета общественнаго спасенія и всеобщей безопасности». Для приведенія въ исполненіе этого рода постановленій въ общинахъ учреждаются особые революціонные комитеты, которые вмѣстѣ со спеціальными агентами правительства и захватываютъ въ свои руки все общинное управленіе [1]).

Если такого рода измѣненіе, хотя и de facto, постигло муниципальный строй вообще въ періодъ конвента, то, понятно, Парижъ, игравшій въ его судьбѣ такое громадное значеніе, не могъ оставаться въ томъ же положеніи. Конвентъ, опиравшійся на парижскую общину, долженъ былъ разширить ея значеніе. Положено было избирать отъ секцій гораздо большее количество представителей, которые вмѣстѣ съ существующими муниципальными учрежденіями должны были составить главный совѣтъ по управленію городомъ [2]). Назначено было сорокъ три чиновника для завѣдыванія спеціальными отраслями управленія. Конституція 4 декабря простирала свое дѣйствіе, разумѣется, и на Парижъ, который, въ силу этого, какъ земская община, потерялъ многое, но какъ политическая власть еще больше выигралъ: его революціонный комитетъ стоялъ подъ непосредственнымъ вліяніемъ комитета общественнаго спасенія. Въ этомъ положеніи муниципальный строй Парижа оставался до второй половины 1794 года. Мѣсяцъ спустя послѣ казни Робеспьера должно было пасть и одно изъ созданій его рукъ—администрація парижской общины: 31 августа 1794 г. было постановлено національнымъ конвентомъ, что управленіе общиной Парижа перейдетъ въ руки девяти спеціальныхъ комиссій конвента и двухъ департамента Парижа [3]).

---

[1]) Richter Ibid. стр. 116 и слѣд. Dalloz, Ibid. t. XXXII, часть 1, стр. 601.

[2]) Richter, Ibid. 158. Законъ изданный 24 ноября 1792 года. Ib. прим. 2.

[3]) См. Dalloz, ibid. t. IX, p. 191; прим. 6: décr. qui détermine comment et par qui sera administrée la commune de Paris.

Революція входитъ въ новый фазисъ развитія; время террора прошло; настаетъ реакція; конституція 1793 года, разумѣется, канула въ лету. Составляется «комиссія одиннадцати» для составленія новой конституціи, которая 5 фруктидора III года республики и была наконецъ принята почти милліономъ голосовъ французскихъ гражданъ.

Глава седьмая директоріальной конституціи—corps administratifs et municipaux—посвящена провинціальному управленію вообще, муниципальному въ частности; въ ней идетъ рѣчь о составѣ и власти мѣстныхъ учрежденій; о выборахъ же въ эти учрежденія—въ главахъ третьей и четвертой конституціи. Полмѣсяца спустя послѣ обнародованія конституціи, изданъ былъ муниципальный законъ, въ дополненіе къ ея седьмой главѣ, «о функціяхъ административныхъ и муниципальныхъ учрежденій»[1]).

Понятно само собою, что характеръ общей, государственной конституціи отразился и на организаціи муниципальнаго строя; а характеръ этотъ—въ особенно рельефномъ проведеніи началъ централизаціи относительно управленія (что и заставляетъ одного изъ строго монархическихъ писателей-французовъ отозваться объ этой конституціи, какъ о какомъ-то недосягаемомъ совершенствѣ)[2]). Въ этомъ отношеніи, какъ совершенно справедливо замѣтилъ Laferriere[3]), а за нимъ и Richter[4]), директоріальная конституція—нѣчто переходное къ наполеоновскому режиму. А въ силу этого тоже самое слѣдуетъ сказать и о муниципальномъ строѣ.

Если при конвентѣ, какъ мы видѣли, общинный строй былъ въ сильной зависимости отъ центральной власти de facto, если это имѣло мѣсто главнымъ образомъ въ виду различнаго рода революціонныхъ, почти исключительно политическихъ, мѣръ; то теперь эта зависимость устанавливается de jure и притомъ уже по отношенію къ самой муниципальной администраціи: о политической дѣятельности общинныхъ учрежденій рѣчи быть не

---

[1]) 5 fructidor, an III. Loi relative aux fonctions des corps administratifs et municipaux en exécution du titre VII de l'acte constitutionnel.

[2]) См. у Richter, Ibid. s. 123.

[3]) «Essais sur l'hist. du dr. franc.» t. II, p. 289—290.

[4]) Назв. соч., т. II, стр. 121.

можетъ—въ дѣла этого рода и дѣла судебныя они вмѣшиваться не могутъ [1]).

По конституціи III года отдѣльныя общины коллегіальныхъ, совѣщательныхъ, муниципальныхъ учрежденій не имѣютъ; такія учрежденія имѣютъ мѣсто лишь въ сборной общинной единицѣ—кантонѣ, который является посредствующей единицой между общиной и департаментомъ. Въ департаментѣ—центральная мѣстная администрація [2]). Составъ общинной администраціи обусловливается количествомъ населенія общины. Въ общинахъ съ населеніемъ менѣе пяти тысячъ человѣкъ представителями ея интересовъ, органами ея администраціи, является муниципальный агентъ (agent municipal) и его помощникъ [3]); оба выборные. Въ общинахъ съ населеніемъ отъ пяти тысячъ человѣкъ до ста число муниципальныхъ должностныхъ лицъ колеблется между минимумомъ въ пять человѣкъ и максимумомъ въ девять [4]). Общины, количество населенія которыхъ превышаетъ сто тысячъ, распадаются въ административномъ отношеніи на секціи, которыхъ можетъ быть наименѣе мѣрѣ три [5]). Этимъ послѣднимъ постановленіемъ крупныя городскія общины выдѣляется изъ сельскихъ.

Эта основа дѣленія на общины была и основой дѣленія въ административномъ отношеніи, государственной территоріи вообще. «Комиссія одиннадцати», выработавшая конституцію, нашла что «населеніе—болѣе лучшее основаніе администраціи, чѣмъ пространство; какъ бы люди просвѣщенные не были привязаны къ почвѣ, на которой живутъ, тѣмъ не менѣе ихъ нужды и ихъ права вытекаютъ изъ ихъ массы, ихъ единѣнія» [6]).

Эти муниципальныя должностныя лица, при нѣсколько иной обстановкѣ, такъ сказать, являются членами совѣщательнаго

---

[1]) Constitution an III, art. 189.

[2]) Ibid. art. 174.

[3]) Ibid. art. 179.

[4]) Ibid. art. 182: при населеніи отъ 5 до 10 тысячъ—пять администраторовъ; отъ 10 до 50—семь; отъ 50 до 100 тысячъ—девять.

[5]) Ibid. art. 183. Населеніе каждой части общины въ этомъ случаѣ должно состоять изъ 30 minimum, 50 maximum тысячъ. Каждая административная секція должна состоять изъ семи членовъ.

[6]) Мѣсто изъ доклада Boissy—d'Anglas, цитированное у Laferrière, ibid p. 280.

учрежденія: собравшись со всѣхъ общинъ кантона въ главномъ центрѣ этого послѣдняго, они составляютъ муниципалитетъ кантона (la municipalité du canton) [1]). Муниципальные чины избираются въ различныхъ собраніяхъ, смотря по количеству населенія общины: въ общинахъ съ населеніемъ менѣе пяти тысячъ ихъ избираютъ на такъ называемыхъ общинныхъ собраніяхъ (assemblée communale) [2]); чины всѣхъ остальныхъ общинъ—въ избирательныхъ собраніяхъ первой степени, на которыхъ избирались выборщики членовъ въ законодательный корпусъ; на этихъ же собраніяхъ избирались и предсѣдатели кантональнаго муниципалитета [3]). Благодаря этому избирателемъ являлся каждый полноправный гражданинъ, имѣющій мѣстопребываніе въ данномъ кантонѣ [4]). Въ тѣхъ общинахъ, которыя, смотря по количеству населенія, распадались на нѣсколько административныхъ муниципальныхъ секцій, учреждалось особое центральное бюро, составленное изъ трехъ членовъ, назначенныхъ администраціей департамента и утвержденныхъ исполнительной властью [5]). Избираются всѣ муниципальныя должностныя лица общинъ на два года; причемъ половина ихъ ежегодно обновляется [6]).

Таковъ составъ новыхъ муниципальныхъ учрежденій. Но чтожъ онѣ вѣдаютъ? Въ конституціи III года мы находимъ по этому предмету лишь одно опредѣленіе, по которому наиболѣе существенной функціей учрежденій является распредѣленіе прямыхъ налоговъ; причемъ всѣ остальныя функціи законодательное собраніе обѣщаетъ опредѣлить особыми правилами [7]). Обѣщаніе было исполнено 21 фруктидора того же III года; въ изданномъ законѣ отдѣльно опредѣляются функціи муниципальныхъ агентовъ съ ихъ

---

[1]) Const. an III, art. 180.

[2]) Ibid. art. 28.

[3]) Ibid. art. 27, § 3.

[4]) Ibid. art. 17. Гражданиномъ же считался всякій французъ, достигшій 25-лѣтняго возраста, внесенный въ регистръ своего кантона, проживши на территоріи республики въ теченіи года и платящій прямой налогъ—поземельный или личный. Art. 8.

[5]) Ibid. art. 184.

[6]) Ibid. art. 185.

[7]) Ibid. art. 190.

помощниками съ одной стороны, и кантональныхъ муниципалитетовъ съ—другой; но въ этомъ законѣ нѣтъ вовсе перечисленія предметовъ вѣдомства муниципальной администраціи—рѣчь идетъ, собственно говоря, о томъ какъ эти учрежденія должны функціонировать. Гораздо позже, уже въ концѣ 1795 года, былъ изданъ спеціальный законъ по этому предмету, но и онъ касается лишь внутренней полиціи общинъ. Можно думать, поэтому, что функціи общинныхъ учрежденій остались прежнія. Но далеко не прежними остались отношенія этихъ учрежденій къ департаментскимъ учрежденіямъ и государственной исполнительной власти—директоріи. Въ этомъ отношеніи власть и значеніе новыхъ учрежденій значительно съузились сравнительно съ прежними. По основному положенію конституціи муниципальная администрація подчинена департаментской, а чрезъ эту послѣднюю—министрамъ, которые могутъ, каждый въ своей части, уничтожить всякое постановленіе департаментской администраціи, а эта послѣдняя—муниципальной, если только это постановленіе противно закону или предписаніямъ высшихъ властей; но отмѣна такого рода можетъ имѣть мѣсто лишь съ утвержденія директоріи [1]). Департаментская администрація можетъ удалить отъ должности всякаго члена муниципальной администраціи, такъ или иначе нарушившаго законъ или опредѣленіе высшихъ властей [2]). Съ цѣлью осуществленія такого права высшихъ правительственныхъ органовъ, при каждомъ муниципальномъ учрежденіи директорами республики назначается особый коммиссаръ изъ мѣстныхъ гражданъ департамента, возрастомъ не менѣе 25 лѣтъ и прожившихъ въ департаментѣ не менѣе двухъ лѣтъ. Онъ наблюдаетъ за исполненіемъ закона [3]). Но всего этого недостаточно. Директорія можетъ сама непосредственно уничтожить любое постановленіе муниципальнаго учрежденія, удалить каждаго члена его [4]). Въ заключеніе конституція вноситъ такое опредѣленіе относительно удаленія правительствомъ членовъ администраціи департамента: если бу-

---

[1]) Ibid. art. 193 и 195.
[2]) Ibid. art. 194.
[3]) Ibid. art. 191, 192.
[4]) Ibid. art. 196.

детъ смѣщено до пяти членовъ департаментской администраціи, то исполнительная государственная власть можетъ, до слѣдующаго избранія, замѣстить ихъ по своему усмотрѣнію изъ отслужившихъ свой срокъ администраторовъ департамента [1]) Повидимому это постановленіе не касается общинныхъ учрежденій. Оно не касается ихъ непосредственно; но значеніе его по отношенію къ нимъ, значеніе очень важное, будетъ понятно, если вспомнимъ зависимость ихъ отъ департаментской администраціи.

На основаніи постановленія конституціи, по которому въ общинахъ съ населеніемъ выше ста тысячъ можетъ быть нѣсколько муниципалитетовъ, въ Парижѣ въ періодъ директоріи установлено было двѣнадцать бюро—изъ семи человѣкъ каждое—объединявшіеся въ центральномъ бюро изъ трехъ членовъ, назначаемыхъ департаментской администраціей. Leroy—Beaulieu въ названномъ уже нами сочиненіи находитъ только что изложенную систему муниципальныхъ учрежденій, хотя и имѣющую свои недостатки, несравненно выше системы 1789 года въ силу тѣхъ двухъ обстоятельствъ, что во первыхъ, эта система основана на болѣе «разумномъ началѣ» количества населенія, а во вторыхъ, благодаря именно этому началу она вноситъ другое—дѣленіе общинъ на сельскія и городскія съ особой организаціей учрежденій въ тѣхъ и другихъ [2]). Нельзя не согласиться съ авторомъ по отношенію ко второму его положенію; но это преимущество директоріальной конституціи относительно муниципальнаго строя искупаетъ ли всѣ ея недостатки? Искупаетъ ли оно полное поглощеніе, какъ это замѣчаетъ самъ авторъ, общины кантономъ, вознаграждаетъ ли оно то совершенно зависимое положеніе, въ которомъ стоятъ муниципальныя учрежденія къ департаменту и правительственнымъ властямъ, и которое лишаетъ ихъ всякой самостоятельности? А правительство не дароиъ оставляло за собою, напр., право кассировать выборы или устранять муниципальныхъ должностныхъ лицъ: можно привесги «многія сотни» декретовъ, говоритъ Рихтеръ, касающихся удаленія выборныхъ администраторовъ общинъ. Результатъ такого положенія

[1]) Ibid. art. 198.
[2]) Назв. соч. стр. 84—85.

вещей понятенъ: народъ, какъ справедливо замѣчаетъ тотъ же Рихтеръ, все болѣе и болѣе становился равнодушнымъ къ общинному управленію. Результатъ, вѣроятно, желательный директоріальному правительству; но едвали благой для самихъ общинъ. Выкупается ли и это, наконецъ, преимуществами, указанными Leroy—Beaulieu?

Сожалѣя объ отступленіи конституціи 22 фримера VIII года отъ начала раздѣленія городскихъ и сельскихъ общинъ, тотъ же Leroy-Beaulieu чуть ли не въ этомъ именно отступленіи видитъ и причину всѣхъ дальнѣйшихъ измѣненій, внесенныхъ новой конституціей въ муниципальный строй, и главнымъ образомъ—усиленія подчиненности муниципальнаго управленія правительственной власти. А между тѣмъ это послѣднее обстоятельство было лишь, сравнительно небольшимъ, шагомъ впередъ по этому пути въ сравненіи съ директоріальной конституціей. Да иначе и быть не могло: все время, слѣдовавшее за паденіемъ конвента, было лишь временемъ реакціи, временемъ установленія порядка при помощи сильной, могучей центральной власти, которая могла бы слѣдить за каждымъ дѣйствіемъ каждаго отдѣльнаго административнаго колеса и направлять его по своему личному усмотрѣнію къ цѣлямъ, ею государству поставленнымъ.

Новый періодъ муниципальнаго режима открылся постановленіемъ, прекращавшимъ дѣйствія двѣнадцати парижскихъ муниципалитетовъ на четыре дня (18, 19, 20 и 21 числа) брюмера VIII года [1]). Ихъ дѣла вѣдали въ эти дни тѣ правительственные комиссары, которые состояли при нихъ. Въ этомъ актѣ выразилось съ одной стороны то политическое значеніе, которое имѣли въ періодъ революціи общины во Франціи вообще, а Парижъ въ особенности, съ другой—то отношеніе къ нимъ правительства, которое имѣетъ господствовать въ будущемъ. Вслѣдъ за этимъ послѣдовало распоряженіе, которымъ отнималось у департаментской администраціи право назначенія членовъ центральныхъ бюро и отдавалось въ руки правительства; а вмѣстѣ общинныя управле-

[1]) Законъ 16 frim. an VIII. Dalloz ibid. t. IX, стр. 198, пр. 1.

нія лишались права избирать полицейскихъ комиссаровъ [1]). Вслѣдъ за этими отдѣльными мѣрами 28 плювіоза VIII года изданъ былъ общій «органическій законъ», касающійся территоріальнаго дѣленія республики и ея администраціи. Кантоны замѣнены въ административномъ отношеніи округами (arrondissements) [2]). Какъ въ департаментахъ выборная администрація съ комиссарами замѣняется префектомъ съ совѣтомъ префектуры и общимъ департаментскимъ совѣтомъ [3]), такъ «въ каждомъ общинномъ округѣ» (arrondissement) функціи муниципальной администраціи и кантональныхъ комиссаровъ передаются въ руки подпрефекта и состоящаго при немъ окружнаго совѣта изъ одиннадцати членовъ [4]). При этомъ, подпрефектъ и члены окружнаго совѣта назначаются первымъ консуломъ [5]; муниципальный агентъ съ его помощникомъ въ общинахъ съ пятьютысячнымъ населеніемъ смѣняются мэромъ и его помощникомъ; однимъ, если населеніе не превышаетъ 2500 человѣкъ, двумя—при населеніи въ пять тысячъ и т. д. Въ городахъ съ населеніемъ во сто тысячъ и выше каждый муниципалитетъ замѣняется мэромъ и его помощникомъ [6]). Причемъ мэры съ ихъ помощниками въ общинахъ, населеніе которыхъ превышаетъ пять тысячъ человѣкъ, назначаются правительствомъ [7]), а въ общинахъ, населеніе которыхъ ниже пяти тысячъ, его агентомъ, префектомъ [8]). Въ каждой общинѣ, въ которой существовалъ муниципальный агентъ съ помощникомъ, учреждается муниципальный совѣтъ, число членовъ котораго въ зависимости отъ количества населенія общины и простирается отъ десяти—minimum—до тридцати—maximum [9]). Члены этихъ совѣтовъ назначаются или первымъ консуломъ или префектомъ, смотря по населенію, а окружныхъ—первымъ консуломъ [10]).

---

[1]) Dalloz, ibid. § 103.
[2]) Titre I, art. 1.
[3]) Titre II, § 1, art. 2
[4]) Ibid. § 2, art. 8 и 9.
[5]) Ibid. § 4, art. 18.
[6]) Ibid. § 3, art. 12 и 14.
[7]) Ibid. § 4, art. 18.
[8]) Ibid. § 4, art. 20.
[9]) Ibid. § 3, art. 15.
[10]) Ibid. § 4, art. 20 и 18. Въ 1800 г. 28 іюня за префектами при-

Парижъ распадается на нѣсколько муниципальныхъ округовъ, въ каждомъ изъ которыхъ полагается по одному мэру и по два помощника; муниципальнаго совѣта въ этомъ городѣ не полагается: его замѣняетъ совѣтъ департамента [1]).

Такимъ образомъ, назначеніе муниципальныхъ должностныхъ лицъ по консульской конституціи оказалось въ полномъ безграничномъ распоряженіи консула. Нельзя же считать за серьезное ограниченіе права перваго консула въ этомъ отношеніи того обстоятельства, что онъ или его префекты должны были избирать мэровъ и членовъ муниципальныхъ и окружныхъ совѣтовъ изъ тѣхъ лицъ, которыя занесены избирателями въ такъ называемыя listes de confiance. Узелъ безпощадной централизаціи управленія затянутъ уже въ достаточной степени крѣпко. Дальнѣйшія мѣры лишь или затягивали его все крѣпче и крѣпче, или нѣсколько распускали, смотря по политическимъ соображеніямъ и обстоятельствамъ.

«Органическимъ закономъ» 16 термидора X года (4 авг. 1802) кантональнымъ собраніямъ въ городахъ съ населеніемъ отъ пяти тысячъ предоставляется право представлять двухъ гражданъ на каждое освободившееся въ муниципальномъ совѣтѣ мѣсто; причемъ эти кандидаты должны быть избраны изъ той сотни гражданъ данной общины, которые занесены въ особый списокъ какъ платящіе прямые налоги въ наивысшемъ размѣрѣ [2]). Составъ муниципальныхъ совѣтовъ обновляется черезъ каждые десять лѣтъ на половину. Мэры назначаются консуломъ изъ членовъ этого собранія на пять лѣтъ [3]). Однако это, какъ будто разширеніе правъ общинъ, черезъ четыре года смѣнено распоряженіемъ, сильно сузившимъ эти права: въ 1806 году Наполеонъ, уже императоръ, найдя данное имъ право на представленіе кандидатовъ нѣсколько опаснымъ въ рукахъ общинъ, нашелъ нужнымъ избавиться отъ него. Теперь это право съужено до слѣдующаго: избира-

---

знано право назначать членовъ коммунальныхъ собраній даже и въ общинахъ, населеніе которыхъ свыше 100 тысячъ. Dalloz, ib. стр. 200.

[1]) Ibid. § 3, art. 16 и 17.

[2]) Senatus—Consulte 16 termid. an X art. 10 и 11.

[3]) Ibid. art. 12 и 13. По закону 28 pluviôse члены совѣта назначались на три года (art. 20).

тельныя собранія могутъ представлять кандидатовъ въ муниципальное собраніе лишь въ томъ случаѣ, если префектъ заранѣе не занялъ ваканціи по своему усмотрѣнію [1]). Это значило, какъ справедливо замѣчаетъ Leroy—Beaulieu, отдать назначеніе членовъ муниципальнаго собранія въ руки центральной власти безъ всякихъ условій.

Доведя самостоятельность общинъ, по отношенію къ вопросу о составѣ ихъ учрежденій, почти до нуля, Наполеонъ не менѣе сурово отнесся и къ объему самыхъ функцій этихъ учрежденій: правительство не довѣряло даже назначаемымъ имъ самимъ мэрамъ; каждый шагъ общинъ въ томъ или другомъ направленіи вполнѣ зависѣлъ отъ подпрефекта или префекта. Всѣ распоряженія общины своею собственностью требовали утвержденія или согласія со стороны мѣстнаго представителя правительственной власти. Каждая община, годовой бюджетъ которой превышалъ сумму въ 20000 франковъ, должна была представлять его до перваго ноября министру внутреннихъ дѣлъ, который передавалъ его въ государственный совѣтъ [2]). Распоряженіе общинъ своею собственностью стѣснено до nec plus ultra: такое распоряженіе общинной собственностью какъ купля-продажа, отдача въ аренду и т. п.—дѣло муниципальнаго совѣта [3]). Но этотъ послѣдній во всякомъ случаѣ долженъ каждое свое постановленіе по данному предмету представлять, въ формѣ протокола, на усмотрѣніе префекта, который послѣ совѣщанія съ совѣтомъ префектуры и даетъ согласіе или отказываетъ въ немъ [4]). Правительственная опека зашла такъ далеко въ этомъ отношеніи, что община не могла даже принять дара свыше трехъ сотъ франковъ безъ согласія правительства [5]). Наконецъ, шесть лѣтъ спустя послѣ изданія этого послѣдняго постановленія былъ изданъ законъ, по

---

[1]) Leroy-Beaulieu, назв. соч. стр. 86—77. Richter, назв. соч. 135.

[2]) Dalloz ib. стр. 212, прим. 2, art. 1. Законъ изданъ 12 авг. 1806 года.

[3]) Dalloz, ibid. стр. 200, прим. 5 и 201, прим. 4. Richter, назв. соч. 136.

[4]) Dalloz ibid. стр. 207, прим. 4. Зак. 21 frim. an 12 (13 дек. 1803) art. 1.

[5]) Richter, назв. соч. ib. 136—137.

которому общинное имущество, состоящее въ земляхъ, домахъ, фабрикахъ и заводахъ, съ 1 января 1813 года передаются въ вѣдѣніе «коммиссіи погашенія государственныхъ долговъ» (caisse d'amortissement) [1]), которая будетъ уплачивать общинамъ—собственникамъ опредѣленную ренту, равную чистому доходу съ этого имущества, получавшемуся съ него общинами [2]). Недоразумѣнія по данному вопросу, возникавшія между общиной и управленіемъ коммиссіи рѣшаются префектомъ, жалобы на котораго могутъ быть приносимы лишь въ государственный совѣтъ [3]).

Дальше этого идти было въ сущности некуда: отнять у общинъ право хоть сколько нибудь свободнаго распоряженія собственностью, наконецъ, отнять у нихъ значительную долю этой собственности, значитъ ни болѣе, ни мѣнѣе какъ убить автономію общинъ въ самомъ ея корнѣ. Понятно само собою, что такое отношеніе наполеоновскаго правительства къ общинному управленію ни въ какомъ случаѣ не могло быть вызвано интересами самихъ общинъ. Оно было просто результатомъ чисто политическихъ, государственныхъ, совершенно чуждыхъ общинѣ, соображеній. Все направлено было къ тому, чтобы всѣ нити общиннаго управленія чрезъ мэра и супрефекта съ префектомъ свести въ однѣ руки министра, въ рукахъ котораго всѣ общественныя должностныя лица и учрежденія, такимъ образомъ, оказываются лишь простыми исполнителями, вполнѣ подчиненными ему агентами.

Конституціонная хартія 1814 года не улучшила положенія дѣлъ, не смотря на то, что первыя мѣры новаго правительства относительно общинъ повидимому обѣщали это улучшеніе [4]). Какъ будто проявляется стремленіе увеличить общинную собственность. Но это нисколько не помѣшало установить въ началѣ 1815 года особую должность такъ называемаго «главнаго ди-

---

[1]) Dalloz ibid. стр. 218, прим. 3. Законъ 20 мар. 1813 года art. 1.

[2]) Ibid. art. 3.

[3]) Ibid. и прим. 5.—Avis du Cons. d'Etat отъ 7 іюля 1813.

[4]) Людовикъ XVIII издаетъ ордоннансъ 6—16 іюня 1814 года въ дополненіе къ закону 20 мар. 1813 года, съ цѣлью обезпечить общинамъ доходъ съ имуществъ, отданныхъ этимъ закономъ въ вѣдѣніе Caisse d'amortissement. Dalloz, ibid. стр. 219 пр. 3. А годъ спустя принимаются новыя мѣры по данному вопросу. Ibid. 221, пр. 3.

ректора общинной администраціи», которому эта послѣдняя и поручена въ непосредственное завѣдываніе подъ наблюденіемъ министра внутреннихъ дѣлъ [1]); а вмѣстѣ съ тѣмъ не помѣшало также постановить, что бюджетъ общинный свыше 10000 франковъ долженъ быть утверждаемъ королевскимъ ордоннансомъ [2]). Всѣ дальнѣйшія распоряженія монархіи 1814 года лишь видоизмѣняли или дополняли по данному вопросу постановленія консульства и имперіи, притомъ совершенно въ духѣ ихъ.

Положеніе общинъ нѣсколько измѣнилось лишь послѣ пересмотра конституціонной хартіи 1814 года, когда въ мартѣ 1831 года былъ изданъ законъ, внесшій новое начало относительно состава муниципальныхъ совѣтовъ и назначенія мэровъ. Еще въ самой хартіи 1830 года было заявлено о необходимости измѣненія въ департаментской и муниципальной администраціи и построеніи ея на началахъ выбора [3]); а въ январѣ 1831 года было постановлено, что выборы муниципальныхъ должностныхъ лицъ, которые слѣдовало произвести въ этомъ году, отлагаются впредь «до преобразованія, которое будетъ имѣть мѣсто съ изданіемъ закона о муниципальной администраціи» [4]). Обѣщанный законъ былъ внесенъ въ палату депутатовъ однимъ изъ членовъ ея еще въ сентябрѣ 1830 года и по разсмотрѣніи его въ спеціальной коммиссіи, вторично внесенъ былъ въ палату въ декабрѣ того же года [5]). Докладчикъ коммиссіи говорилъ въ палатѣ, что «муниципальныя учрежденія касаются самыхъ дорогихъ и самыхъ глубокихъ интересовъ страны», что «отъ ихъ совершенства зависитъ самая драгоцѣнная изъ льготъ—гражданская свобода». Въ тоже время въ улучшеніи этихъ учрежденій онъ видѣлъ разширеніе «политической свободы» [6]). Въ этихъ словахъ докладчика выразилась съ необыкновенной ясностью та точка зрѣнія, съ кото-

---

[1]) Dalloz, ibid. стр. 220, § 138.

[2]) Ibid.

[3]) Charte constit. 1830, art. 69, § 7.

[4]) Dalloz ibid. 226, прим. 1. Ordonnan. 7—26 janv. 1831. Art. 1.

[5]) Ibid. стр. 226, § 151 и прим. 2. Проэктъ этотъ основанъ на началахъ проэкта, внесеннаго въ 1829 году министромъ Карла X Мартиньякомъ, и имѣвшаго цѣлью дать нѣкоторую долю автономіи общинамъ.

[6]) Ibid. прим. 2.

рой трактовался данный вопросъ правительствомъ и палатами. Послѣ долгихъ обсужденій проэкта онъ былъ принятъ и 23 марта 1831 года былъ обнародованъ подъ именемъ «закона о муниципальной организаціи».

Основное начало новой организаціи—соединеніе выборовъ съ правительственнымъ назначеніемъ муниципальныхъ должностныхъ лицъ. Этимъ путемъ правительство «короля гражданина» думало по выраженію Leroy-Beaulieu осуществить «nec plus ultra общинныхъ вольностей». A nec plus ultra это состояло въ слѣдующемъ.

Система правительственнаго назначенія примѣняется къ мэрамъ и ихъ помощникамъ; причемъ самое назначеніе, смотря по населенію общины, производится или самимъ королемъ или префектомъ департамента; при этомъ они выбираются правительствомъ изъ среды членовъ муниципальнаго совѣта, которые, какъ увидимъ избираются членами общины [1]). Въ этомъ послѣднемъ постановленіи единственное смягченіе наполеоновской системы: правительство назначаетъ мэровъ изъ лицъ, выбранныхъ самимъ обществомъ. Кромѣ мэра каждая община имѣетъ муниципальный совѣтъ, въ составъ котораго входитъ самъ мэръ и его помощники. Число членовъ муниципальнаго совѣта обусловливается количествомъ жителей общины (minimum—десять; maximum—тридцать шесть). Избираются члены этихъ совѣтовъ особымъ собраніемъ общинныхъ избирателей, т. е. выборы—двухстепенные; а въ собраніе этихъ избирателей призываются: во первыхъ, наиболѣе платящіе прямыхъ налоговъ, въ количествѣ, соотвѣтствующемъ числу населенія общины; во вторыхъ члены коммерческихъ палатъ, мануфактурныхъ совѣтовъ, офицеры національной гвардіи, люди свободныхъ профессій въ родѣ докторовъ, адвокатовъ и т. п. [2]). Собираются избиратели по созыву префекта [3]). Избранный ими муниципальный совѣтъ собирается четыре раза въ годъ и кромѣ того въ экстренныхъ случаяхъ можетъ быть созванъ самимъ префектомъ во всякое время; или же по желанію

---

[1]) «Loi sur l'organisation municipale», art. 3.
[2]) Ibid. art. 9—11.
[3]) Ibid art. 43.

одной трети членовъ, которая въ этомъ случаѣ прямо обращается къ префекту [1]). Совѣтъ можетъ быть распущенъ королемъ, по его усмотрѣнію; причемъ въ самомъ актѣ распущенія назначается новый срокъ собранія не далѣе трехъ мѣсяцевъ [2]).

Уже и эта послѣдняя мѣра указываетъ на тѣ опасенія, съ которыми относится правительство къ общинамъ, какъ элементамъ, могущимъ ежеминутно вмѣшаться въ политическій ходъ дѣлъ въ государствѣ. Но мы встрѣчаемся въ данномъ законѣ и еще съ рядомъ мѣръ, въ родѣ запрещенія совѣтамъ сноситься между собою [3]); мѣръ, въ которыхъ еще рельефнѣе выливаются взаимныя отношенія общинъ и правительства.

Такова, въ общихъ чертахъ, муниципальная организація по закону 1831 года. Нельзя не согласиться съ однимъ изъ изслѣдователей даннаго вопроса, по мнѣнію котораго этотъ законъ 1831 года не есть кодексъ общиннаго права, а просто «политическая хартія муниципалитетовъ» [4]).

Въ послѣдней статьѣ закона 21 марта 1831 года законодатель обѣщалъ муниципальную организацію Парижа регулировать спеціальнымъ закономъ; законъ этотъ и изданъ былъ въ концѣ апрѣля 1834 года. Если по закону 1831 года такъ называемый corps municipal состоялъ изъ мэра съ его помощниками и муниципальнаго совѣта [5]), то corps municipal Парижа считается состоящимъ уже изъ префекта сенскаго департамента, префекта полиціи, мэровъ съ ихъ помощниками и муниципальнаго совѣта, избираемаго самимъ городомъ [6]). Понятно само собою, что оба префекта назначаются королемъ, имъ же назначаются и двѣнадцать мэровъ съ ихъ двадцатью четырьмя помощниками изъ особыхъ кандидатовъ, представленныхъ избирателями каждаго парижскаго округа [7]). Муниципальный совѣтъ города—изъ тридцати

[1]) Ibid. art. 23—24. Притомъ префектъ пользуется еще правомъ удалять отъ должности всякаго члена совѣта, который не присутствовалъ, безъ указанія причинъ, на трехъ сессіяхъ совѣта. Art. 26.

[2]) Ibid. art. 27.

[3]) Ibid. art. 30.

[4]) Dalloz ibid. стр. 232.

[5]) Art. 1.

[6]) Loi 20 avril 1834. Art. 11.

[7]) Ibid. art. 12.

шести членовъ—по три отъ каждаго округа; эти же тридцать шесть членовъ входятъ и въ составъ общаго совѣта сенскаго департамента [1]). Президентъ и вице-президентъ назначаются королемъ изъ среды членовъ совѣта; въ совѣтѣ можетъ присутствовать и префектъ полиціи съ совѣщательнымъ голосомъ [2]). Созванъ этотъ совѣтъ можетъ быть уже исключительно лишь префектомъ [3]).

При бѣгломъ взглядѣ на муниципальную организацію Парижа видно, что, сравнительно съ общей, она—подъ еще большимъ вліяніемъ и большей зависимостью королевскаго правительства. Къ этой общинѣ, видимо, еще относятся какъ къ очагу всякихъ политическихъ движеній.

Мы видѣли, что самый законъ 1831 года носитъ названіе закона о муниципальной организаціи, изъ самаго изложенія его содержанія какъ и закона 1834 года, мы видѣли, что дѣйствительно оба они касаются лишь состава муниципальныхъ учрежденій и способа ихъ образованія. Оба они ни слова не говорятъ объ объемѣ власти этихъ учрежденій, объ отношеніи ихъ къ представителямъ правительственной администраціи; о тѣхъ предметахъ, которые подлежатъ ихъ вѣдѣнію. Оставались, стало быть, неопредѣленными такого рода стороны, которыя наиболѣе нуждались въ опредѣленіи, которыя наиболѣе давали поводовъ ко всякаго рода столкновеніямъ. Палаты хорошо это понимали, почему проэктъ закона объ администраціи муниципальной былъ внесенъ еще въ маѣ 1833 года, но не былъ принятъ правительствомъ, которое не приняло и слѣдующій, представленный въ январѣ 1834. Оно представило свой проэктъ въ палату пэровъ [4]). Претерпѣвъ цѣлый рядъ мытарствъ, проэктъ вылился въ законъ и былъ обнародованъ лишь въ іюлѣ 1837 года.

Второй титулъ новаго закона подробно опредѣляетъ функціи мэровъ и муниципальныхъ совѣтовъ. Мэръ является въ роли правительственнаго агента съ дной стороны [5]), муниципальнаго ор-

---

[1]) Ibid. art. 14 и 2.
[2]) Ibid. art. 15 и 16.
[3]) Ibid. art. 17.
[4]) Dalloz, ibid. стр. 236.
[5]) На немъ въ этой роли—обнародованіе и исполненіе законовъ

гана съ другой [1]). Какъ мэръ—органъ управляющій, такъ муниципальный совѣтъ—обсуждающій. Онъ, такъ сказать, регламентируетъ общинную администрацію. Всѣ предметы, подлежащіе его разсмотрѣнію, распадаются, смотря по характеру отношенія къ нимъ префекта, на двѣ категоріи: къ первой относится все касающееся такъ или иначе завѣдыванія общинной собственностью [2]); всѣ постановленія муниципальнаго совѣта по этого рода вопросамъ немедленно отсылаются къ подпрефекту и постановленіе можетъ быть исполнено если въ теченіи тридцати дней по передачѣ его подпрефекту не послѣдовало со стороны префекта распоряженія объ уничтоженіи его силы; притомъ, однако, за префектомъ остается право уничтожить постановленіе уже по приведеніи его въ дѣйствіе, въ новый тридцати-дневный срокъ [3]). Къ дѣламъ второй категоріи законъ относитъ всѣ дѣла, касающіяся бюджета, пріобрѣтенія и отчужденія общинной собственности и т. п. [4]); постановленія совѣта по дѣламъ этой категоріи приводятся въ исполненіе лишь по одобреніи префекта, исключая тѣхъ случаевъ, гдѣ требуется одобреніе кого-либо изъ министровъ или даже королевской власти [5]).

Кромѣ этого муниципальный совѣтъ можетъ по многимъ вопросамъ [6]) подавать свое мнѣніе и по всѣмъ, касающимся мѣстнаго интереса, выражать свое желаніе [7]).

Изъ указаннаго нами только что отношенія префекта къ постановленіямъ муниципальнаго совѣта само собою вытекаетъ рѣшеніе вопроса о степени зависимости этого учрежденія отъ пра-

---

и правительственныхъ распоряженій и спеціальныя функціи по порученію правительства. Loi sur l'administration municipale, art. 9 и 11.

[1]) Въ качествѣ муниципальнаго органа мэръ не исполнительный только органъ совѣта: онъ вѣдаетъ общинное имущество, общинныя работы; онъ назначаетъ во всѣ общинныя должности, для которыхъ нѣтъ по этому предмету особыхъ опредѣленій. Вообще ему поручается вся администрація. Ibid. art. 10, 12—14.

[2]) Ibid. art. 17.

[3]) Ibid. art. 18.

[4]) Ibid. art. 19.

[5]) Ibid. art. 20.

[6]) Они перечислены въ art. 21.

[7]) Ibid. art. 24.

вительственныхъ органовъ. Къ этому нужно еще прибавить, что пренія совѣта не могутъ быть публикованы оффиціально иначе какъ съ одобренія префекта. Засѣданія совѣта—не публичны [1]).

Въ такомъ положеніи захватила общинный строй февральская революція 1848 года.

3 іюля новое правительство издало законъ о возобновленіи муниципальныхъ, окружныхъ и департаментскихъ совѣтовъ. Онъ вводитъ въ муниципальный строй лишь тѣ измѣненія, которыя временное правительство нашло необходимымъ сдѣлать въ немъ до изданія республиканской конституціи или органическихъ законовъ [2]); но измѣненія эти, какъ увидимъ, на столько существенны, что поколебали существовавшій муниципальный строй такъ сказать въ корнѣ.

Законъ 3 іюля 1848 года, отмѣнивъ всѣ статьи закона 21 марта 1831 года, касающіяся избранія членовъ муниципальныхъ совѣтовъ, установляетъ, что избраніе этихъ членовъ будетъ впредь производиться гражданами общины, имѣющими дѣйствительное мѣстопребываніе въ ней въ теченіи одного года и призванными избирать народныхъ представителей въ національное собраніе [3]). Такимъ образомъ, и члены муниципальныхъ собраній вмѣстѣ съ членами національнаго собранія, избираются путемъ прямой, всеобщей подачи голосовъ. Соотвѣтственно этому избираться въ члены муниципальнаго совѣта могутъ всѣ внесенные въ избирательные общинные списки, достигшіе 25-ти лѣтняго возраста, а сверхъ того и тѣ, которые, не живя въ общинѣ, платятъ въ ея пользу прямой налогъ; но этихъ послѣднихъ должно входить въ составъ муниципальнаго совѣта не болѣе одной четверти [4]). Далѣе, въ отмѣну опредѣленія закона 21 марта 1831 года (art. 3, § 1), по которому всѣ мэры назначаются королемъ или отъ его имени, префектомъ, законъ 18 іюля 1848 года постановляетъ, что мэры съ ихъ помощниками избираются самимъ муниципаль-

---

[1]) Ibid. art. 29.

[2]) Loi relative au renouvellement des conseils municipaux, des cons. d'arrondissement et de département. 3 juellet 1848: art. 2.

[3]) Ibid. art. 3 и 5.

[4]) Ibid. art. 9.

нымъ совѣтомъ изъ своей среды. Притомъ на время, непревышающее трехъ мѣсяцевъ, мэры съ ихъ помощниками могутъ быть устраняемы отъ должности префектами; отрѣшать же отъ должности вовсе ихъ можетъ лишь верховная исполнительная власть. Но все это, однако, касается только лишь мэровъ общинъ, населеніе которыхъ менѣе 6000 человѣкъ; въ общинахъ же съ населеніемъ превышающимъ эту цифру и въ главныхъ окружныхъ и департаментскихъ городахъ мэръ и его помощники назначаются исполнительной властью изъ среды членовъ муниципальнаго совѣта [1])

Около четырехъ мѣсяцевъ спустя обнародованная конституція республики прибавила къ закону 18 іюля мало новаго. Она лишь подтвердила одной изъ своихъ статей, что члены муниципальнаго совѣта избираются путемъ прямой подачи голосовъ изъ всѣхъ гражданъ, живущихъ въ общинѣ [2]); да постановила, что вмѣстѣ съ генеральными и кантонными совѣтами муниципальные совѣты могутъ быть, согласно съ мнѣніемъ государственнаго совѣта, распущены президентомъ республики [3]). Въ заключеніе постановляется, что составъ и предметы вѣдѣнія муниципальнаго совѣта вмѣстѣ съ способомъ назначенія мэровъ съ ихъ помощниками опредѣлены будутъ закономъ современемъ [4]). Другими словами, этимъ опредѣляется, что законъ 18 іюля все еще остается закономъ временнымъ. Очевидно, общинамъ не довѣряло и настоящее, республиканское правительство; ихъ какъ бы испытывали по отношенію къ ихъ политической благонадежности. Испытаніе тянулось ровно четыре года, по прошествіи коихъ испытываемыя найдены были неблагонадежными, почему то немногое, чѣмъ снабдилъ ихъ законъ 18 іюля, у общинъ было почти все отнято.

Въ началѣ іюля 1852 года изданъ былъ новый, но опять таки временный, «законъ о возобновленіи генеральныхъ, окружныхъ и муниципальныхъ совѣтовъ и о назначеніи мэровъ съ ихъ

---

[1]) Ibid. art. 10.
[2]) Const. de la républ. franç. du 4 nov. 1848, art. 79.
[3]) Ibid. art. 80.
[4]) Ibid. art. 78.

помощниками» [1]). Президентъ подправленной республики нашелъ несовмѣстимымъ съ новой политической организаціей тотъ общинно-муниципальный строй, который установленъ былъ въ 1848 году: пронырливый племянникъ стремился идти по слѣдамъ своего великаго дяди: ему нужно было забрать въ свои руки весь административный механизмъ и направлять его по личному усмотрѣнію. Если о дядѣ одинъ изъ ученыхъ Франціи сказалъ, что «если бы централизаціи не-существовало еще, Наполеонъ отыскалъ бы его», то съ неменьшимъ основаніемъ можно сказать это о племянникѣ: ему эта централизація была во много разъ необходимѣе, чѣмъ дядѣ. Но ему не было нужды искать—слѣдовало только послѣдовательно идти по проторенной въ этомъ отношеніи дорогѣ. Онъ по ней и пошелъ стойко, не сбиваясь съ пути, пошелъ быстро, не отступая ни на шагъ. Еще въ конституціи, обнародованной вслѣдъ почти за декабрскимъ переворотомъ—14 января 1852 года—президентъ, будущій императоръ, откровенно заявляетъ, что «муниципальная организація будетъ опредѣлена закономъ, мэры будутъ назначаемы исполнительной властью притомъ не изъ среды только членовъ муниципальнаго совѣта» [2]).

Законъ 7 іюля 1852 года былъ первымъ шагомъ къ исполненію 57 статьи конституціи. Онъ представлялъ собою первый шагъ въ томъ смыслѣ, что былъ только временнымъ; законъ, который бы окончательно регулировалъ, вмѣстѣ съ департаментской, муниципальную организацію, все еще только готовился. Понятно, въ какомъ духѣ могъ быть изданъ этотъ будущій законъ: порядокъ вещей, найденный несовмѣстимымъ съ республиканской формой правленія, тѣмъ болѣе несовмѣстимъ будетъ съ императорской.

Прежде чѣмъ издать, наконецъ, постоянный законъ объ административной организаціи, правительство президента издало пресловутый—законъ о децетрализаціи, подъ которой оно разумѣло разширеніе власти префекта по отношенію къ мѣстной администраціи, разширеніе его самостоятельности. Этимъ закономъ измѣнялся законъ 1837 «sur l'administration municipale»; новый законъ, оставался по этому предмету основнымъ за весь періодъ импе-

[1]) 7 juillet 1852.
[2]) Art. 57.

рін, хотя и былъ еще разъ измѣненъ и дополненъ 13 апрѣля 1861 года и 24 іюля 1867 года [1]).

Только въ началѣ 1855 года уже императорскимъ [2]) правительствомъ внесенъ былъ въ законодательный корпусъ проэктъ закона о муниципальной организаціи, который и былъ обнародованъ 5 мая 1855 года.

Государственный совѣтъ въ своихъ мотивахъ къ названному закону заявлялъ, что правительство этимъ новымъ закономъ своимъ не думаетъ вводить какія либо радикальныя реформы въ муниципальныя учрежденія; такія реформы не вызываются по его словамъ ни началами конституціи, ни общественнымъ мнѣніемъ, ни интересами администраціи. Онъ увѣряетъ дальше, что исключая «небольшаго числа новыхъ опредѣленій, вызванныхъ необходимостью», новый каконъ—просто улучшенная, нѣсколько видоизмѣненная совокупность прежнихъ законовъ: 21 марта 1831 года, 3 іюля 1848 и 7 іюля 1852 [3]).

Нѣтъ сомнѣнія, при самомъ поверхностномъ взглядѣ на законъ 1831 года и 1855, что изъ перваго многое цѣликомъ вошло въ послѣдній, но нѣтъ также сомнѣнія и въ томъ, что «небольшое число новыхъ постановленій» закона 1855 года вовсе не такъ малы и скромны какъ смотритъ на нихъ самъ государственный совѣтъ и какъ онъ хочетъ убѣдить въ этомъ и другихъ. Въ дѣйствительности эти дополненія и измѣненія новаго закона такъ малы и ничтожны, что сводятъ, какъ справедливо

---

[1]) Batbie, Précis du cours de dr. publ. et administr. 3-e ed. p. 115—116.

[2]) Въ министерство Billault. Правительствомъ назначена была цѣлая комиссія—изъ предсѣдателя государственнаго совѣта и нѣсколькихъ членовъ послѣдняго—для поддержки проэкта; законодательный корпусъ со своей стороны составилъ особую коммиссію изъ своихъ членовъ, по преимуществу мэровъ, для изученія этого проэкта. Будучи внесенъ въ законодательный корпусъ въ началѣ февраля, онъ вотировался лишь 3 апрѣля. Sainte—Hermine, Traité de l'organis. communale et des élections municip. 3 ed. p. 33.

[3]) Sainte—Hérmine—ibid. По отношенію, впрочемъ, къ закону 1848 года тотъ же гос. совѣтъ, нѣсколько строкъ ниже говоритъ, что онъ отмѣненъ «почти во всемъ своемъ цѣломъ»; а на самомъ дѣлѣ—прямо во всемъ.

замѣчаетъ Leroy—Beaulieu, муниципальный строй въ сущности-то не къ положенію его по закону 1831 года, а къ тому, въ какомъ онъ обрѣтался въ періодъ консульства и первой имперіи [1]).

Я не буду здѣсь излагать всей организаціи по новому закону, а укажу лишь на эти скромныя новыя опредѣленія, о которыхъ говоритъ государственный совѣтъ и въ которыхъ такъ ярко выразились цѣли и стремленія правительства второй имперіи, его взгляды на общинное самоуправленіе.

Всѣ измѣненія новаго закона, касающіяся самыхъ существенныхъ сторонъ мупиципальной организаціи особенно новаго ничего не представляли: они вошли еще во временной законъ 1852 года. Въ 1855 они лишь изъ временнаго постановленія обратились въ постоянный законъ.

Основная черта закона 1855 года—умаленіе независимости муниципальныхъ учрежденій по отношенію къ ихъ составу—до nec plus ultra. Центральная правительственная власть и ея мѣстный органъ—префектъ—въ сущности почти непосредственно вѣдаютъ дѣлами общинъ: мэры, эти предсѣдатели муниципальныхъ совѣтовъ—простые безсловесные органы су-префекта, префекта, а чрезъ ихъ посредство—императорскаго правительства. Этого мало, самые совѣты, благодаря тому праву, которымъ вооружены по отношенію къ нимъ префекты и государственная исполнительная влать, стали въ такое положеніе, въ которомъ они должны были обратиться въ учрежденія, дѣйствующія искючительно въ направленіи желательномъ этой послѣдней.

Императоръ непосредственно самъ назначаетъ мэровъ въ главномъ городѣ департамента, округа и кантона (независимо отъ количества ихъ населенія) и во всѣхъ общинахъ съ населеніемъ въ 3000 человѣкъ и выше; во всѣхъ остальныхъ мэръ назначается префектомъ. Притомъ онъ и его помощникъ могутъ быть назначены и не изъ среды членовъ муниципальнаго совѣта [2]); зависимость мэра отъ верховной власти и префекта

[1]) Назв. соч. стр. 88.

[2]) Loi sur l'org. municip. 5 mai 1855, art. 2, 7 а также 8 art. закона 7 іюля 1852. Въ этомъ послѣднемъ законѣ, какъ изданномъ еще въ періодъ республики, императоръ вездѣ замѣняется президентомъ республики.

идетъ гораздо дальше: императоръ можетъ отрѣшить его отъ должности, а префектъ—удалить на время [1]). Этотъ мэръ, въ качествѣ предсѣдателя муниципальнаго совѣта, въ случаѣ раздѣленія голосовъ въ послѣднемъ поровну, обладаетъ правомъ рѣшающаго голоса [2]).

Не меньшимъ значеніемъ пользуется префектъ и относительно муниципальнаго совѣта, хотя члены этого послѣдняго, исключая Парижъ, избираются жителями общины [3]). Вліяніе префекта отражается уже при самыхъ выборахъ членовъ совѣта: онъ большія общины имѣетъ право раздѣлить по собственному усмотрѣнію на отдѣльныя избирательныя секціи и распредѣлить между послѣдними все количество избираемыхъ въ члены совѣта [4]). Совѣтъ муниципальный образовался—вліяніе префекта на него еще сильнѣе: онъ можетъ пріостановить на время дѣйствія совѣта—именно на два мѣсяца. Этотъ срокъ можетъ быть продолженъ министромъ до одного года. Для того, чтобы сохранить на это время около мэра какое либо совѣщательное учрежденіе, префектъ самъ непосредственно назначаетъ особую коммиссію, которая и замѣняетъ отрѣшенный совѣтъ. Пріостановленіе можетъ перейдти въ распущеніе совѣта, которое имѣетъ мѣсто лишь по императорскому декрету. Въ этомъ послѣднемъ случаѣ замѣняющая совѣтъ коммиссія назначается или самимъ императоромъ или префектомъ, смотря по количеству населенія общины, и должна состоять изъ такого количества членовъ, которое было бы не менѣе половины числа членовъ распущеннаго совѣта [5]). Эта мѣра—одна изъ наиболѣе убійственно дѣйствующихъ на общинную независимость: распущеніе можетъ имѣть мѣсто когда угодно: оно можетъ состояться вслѣдъ за открытіемъ новаго совѣта и и тогда всѣ пять лѣтъ, на которые избирается совѣтъ, онъ будетъ замѣненъ излюбленной правительствомъ коммиссіей [6]). По

[1]) Ibid. Именно на два мѣсяца, а съ разрѣшенія министра внутреннихъ дѣлъ и на гораздо большее время.

[2]) Ibid. art. 19. 7 juil 1852—art 8.

[3]) Ibid. art. 7 et 14.

[4]) Ibid. art. 7; зак. 1852, art. 3.

[5]) Ibid art. 13, зак. 1852, art. 10.

[6]) Ibid. art. 13, § 6.

отношенію же къ Парижу и всѣмъ общинамъ сенскаго департамента, а также и Ліона имперія всѣ эти мѣры сочла недостаточными: въ этихъ городахъ муниципальные совѣты, съ особыми предсѣдателями изъ ихъ среды, назначаются самимъ императоромъ [1]).

Обезпечивъ себя такъ солидно относительно состава должностныхъ лицъ и учрежденій общины, императорское правительство все таки еще относилось къ нимъ съ явнымъ подозрѣніемъ; оно все еще боялось со стороны муниципальныхъ учрежденій вмѣшательства въ чисто политическія дѣла; оно боялось вліянія ихъ на общинное населеніе, этимъ только можно объяснить постановленіе новаго закона, по которому засѣданія муниципальныхъ совѣтовъ объявлены были негласными [2]) Всякія письменныя сношенія муниципальныхъ совѣтовъ другъ съ другомъ ведутъ къ непосредственному закрытію ихъ префектомъ [3]).

По закону 1855 года мэры и члены муниципальнаго совѣта назначались на пять лѣтъ; но въ 1867 году изданъ былъ спеціальный законъ о муниципальныхъ собраніяхъ, которымъ срокъ службы членовъ муниципальнаго собранія продолженъ до семи лѣтъ [4]); между тѣмъ какъ срокъ службы мэра остался все тотъ же пятилѣтній. Въ этомъ послѣднемъ обстоятельствѣ нельзя не замѣтить стремленія законодателя дать средства мэру по возможности больше вліять на муниципальные выборы: старый, уже наторѣвшій въ теченіи двухъ лѣтъ служака въ этомъ случаѣ принесетъ пользы несравненно больше новичка, даже и помимо руководства опытнаго префекта.

Три года спустя, именно въ годъ паденія имперіи, новымъ закономъ «о назначеніи мэровъ и ихъ помощниковъ» семилѣтній срокъ муниципальныхъ собраній смѣненъ снова пятилѣтнимъ, а мэровъ и ихъ помощниковъ постановлено назначать только изъ среды членовъ муниципальнаго совѣта [5]).

Если самостоятельность общинъ такъ ничтожна, а вліяніе правительства такъ громадно по отношенію къ организаціи муни-

[1]) Ibid. art. 14.
[2]) Ibid. art. 22.
[3]) Ibid. art. 25.
[4]) Loi sur les conseils municipaux, art. 18.
[5]) Loi 22 juil. 1870, art. 4 и 1.

ципальныхъ учрежденій, то эта самостоятельность съ одной стороны, значеніе правительства съ другой—едвали не въ томъ же отношеніи и относительно вопроса о функціяхъ, предметахъ вѣдомства этихъ учрежденій, опредѣлявшихся закономъ 1837 года.

Мэръ въ этомъ отношеніи по мѣткому выраженію Leroy-Beaulieu «со всѣхъ сторонъ подчиненный префекта». Останавливаясь въ своемъ мѣстѣ на законѣ о муниципальной администраціи, мы видѣли, что мэръ являлся въ двухъ значеніяхъ: въ значеніи правительственнаго, административнаго и въ значеніи общиннаго, муниципальнаго органа; и вотъ въ обоихъ то этихъ значеніяхъ онъ почти одинаково былъ подчиненъ префекту. Въ качествѣ правительственнаго агента онъ дѣйствуетъ, выражаясь словами Leroy—Beaulieu прямо «подъ властью префекта», который можетъ ему въ этой его роли посылать приказанія. Въ роли же общиннаго должностнаго лица мэръ дѣйствуетъ только подъ надзоромъ префекта.

Мы видѣли въ своемъ мѣстѣ, въ какихъ отношеніяхъ къ постановленіямъ муниципальныхъ совѣтовъ стоитъ префектъ. Мы видѣли, что подлежитъ вѣдѣнію этихъ совѣтовъ [1]). Законъ 1867 года по видимому разширяетъ функціи муниципальнаго совѣта, прибавивъ къ дѣламъ первой категоріи, вѣдаемымъ совѣтами, именно тѣмъ дѣламъ, которыя совѣты «réglent par leurs délibérations, цѣлыхъ девять случаевъ [2]). Но притомъ относительно этихъ послѣднихъ (а можетъ быть вмѣстѣ и тѣхъ четырехъ, которые опредѣляются первой статьей закона 1837 года) постановлено, что если между мэромъ и собраніемъ произойдетъ разногласіе, то постановленіе совѣта приводится въ исполненіе лишь послѣ одобренія префекта [3]). Благодаря этому постановленію рѣшенія совѣта, не подлежащія утвержденію префекта, обращаются въ таковыя; что и требовалось.

Представимъ сдѣлать общее заключеніе Leroy-Beaulieu «наши муниципальные совѣты въ глазахъ центральной власти—подозрительныя учрежденія, которымъ иногда можно дать нѣко-

---

[1]) См. стр. 39.
[2]) Зак. 24 іюля 1867 г. art. 1.
[3]) Ibid. art. 1 in fine.

торую свободу, но съ тѣмъ, чтобы постоянно наблюдать за ней, умѣрять ея движеніе». Законъ сообщаетъ этимъ «скромнымъ собраніямъ», говоритъ тотъ же авторъ нѣсколько дальше, «власть очень ограниченную; онъ какъ будто боится слишкомъ рѣзкой иниціативы или какихъ либо отчаянныхъ предпріятій». Онъ, дѣйствительно боится и того и другаго только исключительно съ правительственной точки зрѣнія.

Такой страхъ передъ общинами, такія опасенія ихъ совершенно понятны со стороны такого правительства какъ наполеоновское; но на бѣду этотъ страхъ и эти опасенія кошмаромъ давили и давятъ каждое изъ многихъ правительствъ, которыя Франціи пришлось переживать въ теченіи трехъ четвертей настоящаго столѣтія.

Передъ этимъ страхомъ уступило и правительство нынѣшней юной республики.

«Однимъ изъ лозунговъ новыхъ выборовъ въ 1871 году служила децентрализація. Теперь уже не политики только или писатели высшаго полета, вродѣ Токвиля, Broglie, Лабулэ, теперь взялись за дѣло введенія самоуправленія, т. е. за низверженіе административнаго ига, наиболѣе практическіе, наиболѣе осторожные люди:—земледѣльцы, промышленники». Это говоритъ все тотъ же Leroy-Beaulieu, приступая къ изложенію мѣръ, принятыхъ республиканскимъ правительствомъ въ 1871 году относительно муниципальныхъ учрежденій. И несмотря на это, а быть можетъ, именно въ силу этого, новое республиканское правительство сдѣлало пока половину дѣла. Въ 1871 году, 14 апрѣля, былъ изданъ законъ, касающійся муниципальныхъ выборовъ. Законъ, по примѣру многихъ, только временный: онъ былъ такъ сказать сдѣлкой между національнымъ собраніемъ и тогдашнимъ главой республики Тьеромъ.

По новому закону члены муниципальнаго собранія избираются только на три года [1]). Правительство отказалось отъ права назначенія мэровъ: ихъ избираютъ изъ своей среды сами муниципальные совѣты; но однако, далеко не вездѣ: временно,

[1]) Loi relative aux élections municipales art. 8.

во всѣхъ городахъ съ населеніемъ больше 20000 человѣкъ и во всѣхъ административныхъ центрахъ департаментовъ и округовъ—независимо отъ ихъ населенія—назначеніе мэровъ остается въ рукахъ правительства; назначаются они изъ среды муниципальнаго же совѣта [1]). Это право Тьеръ «вырвалъ», по выраженію Leroy-Beaulieu у національнаго собранія личнымъ вмѣшательствомъ въ пренія и угрозой отказаться отъ своей должности [2]). Такимъ важнымъ для правительства дѣломъ считалъ это право глава исполнительной власти. Вотъ и все внесенное въ муниципальный строй республиканскимъ правительствомъ. Всѣ, по выраженію новаго закона, непротиворѣчащіе его опредѣленіямъ, постановленія имперскихъ законовъ остаются, касательно организаціи и администраціи, въ силѣ [3]), пока національное собраніе не выработаетъ органическаго закона по этому предмету. Но этому обѣщанію еще не скоро суждено было осуществиться.

ГЛАВА II

Муниципальная организація Бельгіи.

Съ конца XVIII столѣтія городской строй Бельгіи былъ ничѣмъ инымъ какъ французскимъ муниципальнымъ строемъ. Въ теченіи же всего XVIII столѣтія—отъ 1714 до 1792 года—въ теченіи австрійскаго періода, какъ его называетъ Giron, этотъ строй покоился на старыхъ началахъ, выработавшихся естественно-историческимъ путемъ въ средне-вѣковой періодъ исторіи. За весь этотъ періодъ времени городская магистратура опирается на два слоя городскаго населенія—древніе роды и цеховыхъ ремесленниковъ, т. е. члены ея выходятъ исключительно изъ этихъ двухъ слоевъ; причемъ въ составъ перваго слоя—древнихъ родовъ—разумѣется, въ этомъ столѣтіи входили не въ силу только факта происхожденія, но пожалуй по преимуществу въ силу богатства; и понятно, наиболѣе богатые роды имѣли наибольшее значеніе въ маги-

[1]) Ibid. art. 9.
[2]) Назв. соч. 393—394.
[3]) Art. 18.

стратурѣ; точно такъ какъ въ средѣ ремесленныхъ цеховъ это значеніе принадлежало привилегированнымъ цехамъ [1]). Составлявшаяся изъ этого контингента магистратура состояла изъ магистрата собственно и большаго совѣта (large conseil, commune, la grande commune). Магистратъ—учрежденіе постоянное, а большой совѣтъ—собиравшееся лишь въ случаяхъ «чрезвычайной важности». Магистратъ, состоявшій почти во всѣхъ городахъ Бельгіи XVIII ст. изъ бургомистровъ, эшевеновъ и совѣтниковъ (или жюри) [2]), составлялся подъ сильнымъ вліяніемъ императора (австрійскаго), вліяніемъ, которое явилось въ результатѣ того же хода вещей, подъ напоромъ котораго подобнаго рода явленіе имѣло мѣсто во Франціи и Германіи. Право назначать въ члены магистрата, именемъ императора, принадлежало высшему мѣстному представителю правительственной администраціи [3]); причемъ, за нѣкоторыми городами признавалось право на выборъ кандидатовъ въ эти должности, изъ которыхъ уже и выбирали представители администраціи; кандидаты эти избирались той или иной городской корпораціей, тѣмъ или инымъ слоемъ городскаго населенія, смотря по тому, кто изъ нихъ пользовался въ городѣ преобладающимъ значеніемъ. По общему правилу члены магистратовъ назначались на опредѣленный срокъ; въ качествѣ же исключенія встрѣчались и пожизненныя назначенія [4]).

Что касается большаго совѣта, то въ его составъ входили прежде всего всѣ члены магистрата и всѣ эшевены, уже сложившіе съ себя магистратскія обязанности, а потомъ и—по выраженію Giron—«народный элементъ», это—представители ремесленнаго населенія города [5]). Само собою разумѣется, что эти три элемента, входившіе въ составъ совѣта, не во всѣхъ городахъ представляли собою одну и ту же комбинацію; эта послѣд-

---

[1]) Grands corps de métiers; principaux corps de métier—Giron, Essai sur le droit communal de la Belgique, 9—10.

[2]) Число вторыхъ и третьихъ въ различныхъ городахъ—различно. Ibid. стр. 13—15.

[3]). Giron, назв. соч. 16.

[4]) Ibid. 18. Члены магистрата получали за свою службу вознагражденіе 19.

[5]) Ibid. 34.

ния обусловливалась тѣми или иными взаимными отношеніями отдѣльныхъ слоевъ населенія въ каждомъ данномъ городѣ [1]).

Магистратъ городовой въ большинствѣ городовъ Бельгіи въ XVIII столѣтіи, за немногими исключеніями, игралъ въ качествѣ административнаго учрежденія двоякую роль: съ одной стороны онъ—учрежденіе общинное, съ другой—правительственное; въ качествѣ этого послѣдняго, т. е. въ качествѣ «агента общей администраціи» онъ обнародываетъ законы и ордонансы, исходящіе отъ общей власти, и наблюдаетъ за ихъ исполненіемъ; завѣдуетъ раскладкой и сборомъ податей и т. п. [2]). Въ качествѣ же общиннаго учрежденія, вѣдающаго мѣстные, общинные интересы, магистратъ вѣдалъ городское хозяйство и управленіе въ томъ ихъ значеніи, въ тѣхъ ихъ размѣрахъ, въ какихъ оно вѣдалось городскими совѣтами средне-вѣковыхъ городовъ Германіи, что и понятно: городская жизнь Бельги была развита въ періодъ среднихъ вѣковъ, никакъ не менѣе, если не болѣе, чѣмъ въ Германіи. Но понятно само собой, что объемъ власти городскаго магистрата по отношенію ко всѣмъ этимъ сторонамъ городскаго самоуправленія не могъ быть въ XVIII ст. такъ широкъ, какъ онъ былъ въ XV или XVI ст. Верховная власть сдѣлала свое дѣло и здѣсь. Вліяніе ея выразилось не въ опредѣленіи только состава магистрата; оно, понятно, пошло гораздо дальше: всякое опредѣленіе магистрата, напр., относительно полиціи не могло быть приведено въ дѣйствіе прежде утвержденія его извѣстнымъ правительственнымъ лицемъ или провинціальнымъ собраніемъ [3]).

---

[1]) Образованіе состава «большаго совѣта» стояло внѣ вліянія правительства, по мнѣнію Giron; но авторъ забываетъ о магистратѣ, члены котораго тоже входили въ составъ этого совѣта, по этому если и можно говорить о совѣтѣ, какъ противовѣсѣ магистрату, то лишь по стольку, по скольку въ немъ «народный элементъ» былъ силенъ.

[2]) Giron, назв. соч. 25—26.

[3]) Ibid. 27. Впрочемъ эти постановленія не всегда утверждались губернаторомъ провинціи, а обыкновенно особымъ должностнымъ лицомъ амманомъ (amman), которое имѣло мѣсто въ каждомъ городѣ, и вѣдало именно полицію. Амманъ назначался губернаторомъ провинціи отъ имени императора. Этотъ чиновникъ могъ пріостановить дѣйствіе всякаго постановленія магистрата, противнаго законамъ или «общественному

Каждая городская община обязана была давать отчетъ (ежегодно) правительственнымъ чиновникамъ—амману и спеціальному комиссару, который за исполненіе этой обязанности получалъ вознагражденіе отъ той же общины, которую «учитывалъ» [1]).

Магистратъ правилъ городскими общинными дѣлами самостоятельно, обладая относительно ихъ и властью законодательной; только въ случаяхъ «чрезвычайной важности», какъ уже было замѣчено, собирался большой совѣтъ; такими случаями были: пріобрѣтеніе и отчужденіе недвижимой собственности, займы и установленіе общинныхъ налоговъ [2]).

Изъ всего сказаннаго вытекаетъ, что муниципальный строй XVIII столѣтія и въ Бельгіи, какъ и во Франціи, совершенно потерялъ свой независимый характеръ; и хотя и покоился на основахъ выработанныхъ средневѣковой городской жизнью, но былъ уже въ сильной зависимости отъ правительственныхъ агентовъ, чрезъ посредство которыхъ государственная власть сильно вліяла на весь муниципальный строй, лишивъ его всякой почти самостоятельности. Такое положеніе вещей здѣсь, какъ и вездѣ, было непосредственнымъ результатомъ развитія верховной власти и всеобщаго господства началъ просвѣщеннаго абсолютизма.

Въ первомъ томѣ настоящаго сочиненія мы видѣли [3]), что въ городахъ Германіи большинствомъ ихъ населенія вмѣшательство верховной власти въ ходъ городскаго управленія было желательно послѣ того какъ оно стало достояніемъ лишь нѣсколькихъ семействъ цеховой аристократіи; тоже самое явленіе должно было имѣть мѣсто и въ Бельгіи, гдѣ точно также, какъ уже было указано, управленіе городскимъ хозяйствомъ попало въ руки нѣсколькихъ въ сущности фамилій. Но вліяніе правительственныхъ органовъ дѣло мало поправило: самое управленіе едва ли сколько-нибудь поднялось качественно; злоупотребленія, отзывавшіяся на общинныхъ плательщикахъ, едва ли даже не увеличились; къ такому заключенію нельзя не

благу». Онъ участвовалъ, съ совѣщательнымъ голосомъ, въ собраніи магистрата. Ibid. 22—23.

[1]) Ibid. 43—44.

[2]) Ibid. 29.

[3]) Устр. и управл. гор. Россіи I, стр. 211.

придти, имѣя въ виду хотя бы, напр., законъ Маріи Терезіи отъ 1764 года; законъ, направленный къ тому, чтобы установить большій порядокъ въ финансовомъ управленіи городскихъ общинъ Бельгіи [1]). Тѣ правительственные чиновники и комиссары, передъ которыми, магистратъ давалъ отчетъ, оказались на дѣлѣ, только лишней обузой для общины, двойной тягостью для нея: вопервыхъ, мы видѣли, они получали свое содержаніе отъ общины; а во вторыхъ, они явились, въ сущности только новыми злоупотребителями или, какъ мягко выражается Giron—«поощрителями расхищенія общинной казны»

Таково, въ нѣсколькихъ словахъ, было состояніе общиннаго городскаго строя въ Бельгіи въ теченіи XVIII ст., т. е. наканунѣ французской революціи. Въ самомъ началѣ этой революціи, въ ея медовый мѣсяцъ этотъ строй Бельгіи, вмѣстѣ съ измѣненіемъ ея политической судьбы, совершенно измѣняется.

Еще въ январѣ 1790 года Бельгія, подъ сильнымъ вліяніемъ событій, имѣвшихъ мѣсто въ сосѣдней ей Франціи, объявила себя независимой отъ Австріи. Этому акту предшествовало возстаніе, вспыхнувшее въ половинѣ декабря 1789 года: австрійскій гарнизонъ изъ Брюсселя былъ изгнанъ, а вмѣстѣ съ нимъ и всѣ правительственные агенты. Актъ этотъ, въ сущности былъ результатомъ политики австрійскаго императора Іосифа II, который пережилъ его только двумя мѣсяцами. Но освободиться изъ подъ власти Австріи Бельгіи суждено было не ранѣе какъ черезъ пять лѣтъ. Преемникъ Іосифа, Леопольдъ, безъ особыхъ усилій сломилъ возстаніе и Бельгія снова обратилась въ провинцію Австріи. Освобожденіе Бельгіи было лишь результатомъ войны Австріи съ революціонной Франціей, начавшейся въ апрѣлѣ 1792 года. Битва при Жемаппѣ едва не рѣшила политической судьбы Бельгіи: она снова возстала; побѣдитель австрійцевъ, Дюмурье, въ глазахъ бельгійцевъ являлся освободителемъ и занялъ, недѣлю спустя, самый Брюссель. Конвентъ рѣ-

[1]) Этимъ закономъ устанавливается особая коммиссія (jointe), спеціальнымъ назначеніемъ которой было именно водвореніе правильности въ городскомъ хозяйствѣ. Giron, назв. соч. 44.

шилъ присоединить Бельгію къ Франціи; но этому пока не суждено было совершиться: англійскій министръ Питтъ находитъ несовмѣстнымъ съ интересами Англіи такое присоединеніе и видитъ въ немъ поводъ къ войнѣ. Она и загорѣлась. Французы ухитрились не только истребить въ населеніи Бельгіи тѣ восторги, съ которыми оно встрѣчало побѣдителя при Жемаппѣ, но и возбудить въ немъ почти ненависть къ себѣ. О согласіи на присоединеніе къ Франціи не могло быть теперь и рѣчи. Одинъ Люттихъ, да и то далеко не въ полномъ своемъ составѣ, высказался за это присоединеніе. Большинство населенія городскаго перенесло свои симпатіи на прежде-ненавистную Австрію. Французы очистили Бельгію [1]), и она снова вошла въ составъ австрійской имперіи. Но конвентъ не отказался еще отъ Бельгіи: въ ней сосредоточены наиболѣе опасныя для республики силы—на нее и направила эта послѣдняя въ 1794 году свои наступательныя дѣйствія. На этотъ разъ республика была счастливѣе: битва при Флерюссѣ рѣшила окончательно политическую судьбу Бельгіи: съ этого момента фактически Бельгію можно считать присоединенной къ Франціи; юридически присоединеніе состоялось лишь 1 октября 1795 года, когда оно было оффиціально декретировано конвентомъ. Съ этого момента до февраля 1814 года, когда Бельгія была оторвана отъ Франціи и пришита къ Голландіи, составивъ съ этой послѣдней одно королевство нидерландское, страна эта, ставъ въ неразрывную связь съ Франціей, переживала по отношенію къ внутреннему управленію вообще и муниципальному въ частности все то, что переживалось во Франціи.

Еще коммиссары конвента почти за годъ до изданія декрета о присоединеніи уже вмѣшивались въ общинныя дѣла городовъ Бельгіи, смѣнивъ въ этомъ отношеніи австрійскихъ губернаторовъ: 7 января 1795 года эти коммиссары совершенно обновили весь магистратскій составъ Брюсселя. За этимъ послѣдовалъ рядъ частныхъ постановленій, касавшихся муниципальнаго строя того или другаго города Бельгіи; а въ іюнѣ того же года [1]) коммиссарами конвента былъ изданъ актъ, устанавливавшій во всѣхъ городахъ

---

[1]) Въ мартѣ 1793 года.

[2]) 24 prairial an III.

Бельгіи однородный муниципальный режимъ, уже покоившійся исключительно на началахъ муниципальнаго закона 14 декабря 1789 года во Франціи и конституціи 1793 года [1]). Это было начало. Съ этого времени, вплоть до 1814 года, муниципальныя учрежденія Бельгіи переживали всѣ тѣ пертурбаціи, которыя, мы видѣли, имѣли мѣсто за этотъ періодъ времени, во Франціи: вѣдь она была не больше какъ составной частью этой страны, управлявшейся на общихъ началахъ.

Съ февраля 1814 года начинается по выраженію Giron'a «возстановленіе въ Бельгіи древнихъ провинціальныхъ и общинныхъ вольностей, которыя временно задушены были деспотизмомъ конвента и имперіи» [2]). Прежде всего «основной законъ» Нидерландовъ уничтожилъ основное начало французскаго коммунальнаго строя—смѣшеніе общинъ городскихъ съ сельскими—и возвратился къ исторически выработавшемуся полному различенію ихъ: основной законъ отдѣльно говоритъ объ администраціи городскихъ и сельскихъ общинъ, предоставляя право выработать ея организацію каждой городской и сельской общинѣ самой [3]). Это постановленіе основнаго закона Giron справедливо называетъ «быть можетъ преувеличенной реакціей» противъ французскаго режима. Въ этомъ случаѣ наиболѣе рѣзко высказывается вліяніе политическаго настроенія, если можно такъ выразиться, на общинную городскую администрацію. Но эта «преувеличенность» реакціи значительно поубавилась когда настало время осуществлять эти общія постановленія основнаго закона. Новое правительство Бельгіи не могло отдѣлаться отъ того вліянія французской администраціи на муниципальный строй Бельгіи, которое имѣло мѣсто въ этой странѣ въ теченіи почти двадцати лѣтъ.

---

[1]) Giron, 118—122.

[2]) Тоже, почти буквально, (не указывая, однако, на сочиненіе Giron'a) говоритъ и Flourens, авторъ сочиненія—Organisation judiciaire et administrative de la France et de la Belgique стр. 148.

[3]) Giron, 126; Flourens 148—149. Эти статьи de la loi fond.:—152: «Les régences des villes sont organisées de la manière qui sera adoptée par les reglements que proposent les régences existantes ou des commissions speciales, nommées par le roi; по отношенію къ сельскимъ общинамъ тоже самое опредѣляетъ статья 154 основнаго закона.

Это вліяніе, несмотря на всю силу реакціи, на столько сильно выражалось въ новый періодъ политическаго существованія Бельгіи, что стараго въ муниципальномъ строѣ ея осталось —лишь одна внѣшняя организація муниципальныхъ учрежденій, внутреннее же ихъ содержаніе, тѣ функціи, которыя должны были отправлять эти учрежденія, «регулировались по плану, выработанному учредительнымъ собраніемъ Франціи»; и единство въ этомъ отношеніи муниципальныхъ учрежденій всѣхъ городовъ Бельгіи осталось почти неприкосновеннымъ [1]).

Эта сторона муниципальнаго строя, внесеннаго въ Бельгію Франціей, оставлена неприкосновенной очевидно потому, что соотвѣтствовала взглядамъ правительства на муниципальныя учрежденія; а взгляды эти не могли быть особенно благопріятными для этихъ послѣднихъ: если послѣ жемаппской битвы возстановленіе австрійской власти и было въ немалой степени результатомъ дѣятельности городскихъ совѣтовъ, то вѣдь тѣже совѣты, нѣсколько раньше; восторженно принимали побѣдителя Дюмурье и если стали послѣ этого на сторону австрійскаго императора, то вѣдь вынуждены были къ этому несообразнымъ съ ихъ интересами поведеніемъ пресловутыхъ комиссаровъ конвента. Очевидно эти совѣты—сила; сила, съ которой приходится считаться; сила, въ которой кроется, стало быть, причина революціонныхъ движеній. Верховная власть и отнеслась къ нимъ какъ къ таковой.

Въ силу этого же обстоятельства и внѣшняя организація городскихъ учрежденій была возстановлена почти въ томъ видѣ, въ какомъ мы видѣли ее въ XVIII столѣтіи, т. е. въ томъ видѣ, въ которомъ она наименѣе удовлетворяла основнымъ началамъ самоуправленія.

Большой совѣтъ XVIII вѣка замѣненъ совѣтомъ управленія который избирался путемъ двухстепенной системы избранія: всѣ обладающіе правомъ подачи голоса [2]) выбирали избирате-

---

[1]) Giron, 125—126. Первый законъ муниципальный этого періода —законъ 12 мая 1817 года; около семи лѣтъ спустя—19 января 1824 года онъ былъ изданъ вновь въ нѣсколько измѣненномъ видѣ. Ibid. 126.

[2]) Этимъ правомъ обладали: 1) имѣвшіе 23 года отъ роду, 2) жившіе въ округѣ въ теченіи года и въ 3) вносившіе ежегодно не менѣе

лей, которые, составляя особую коллегію, выбирали уже членовъ совѣта; притомъ избиратели выбирались членами общины, имѣющими право подачи голоса, не изъ собственной среды, а изъ лицъ, удовлетворявшихъ нѣсколько болѣе высокимъ условіямъ [1]). Этотъ совѣтъ не былъ учрежденіемъ постояннымъ, непосредственно вѣдающимъ управленіе общинными дѣлами [2]); такимъ учрежденіемъ являлась такъ называемая административная коллегія (college administratif), состоявшая изъ бургомистра и минимумъ двухъ эшевеновъ и максимумъ четырехъ [3]). Составъ этой коллегіи уже вовсе невыборный: и бургомистръ, и эшевены во всѣхъ городахъ назначаются королевской властью, которая выбираетъ ихъ изъ среды членовъ совѣта управленія; а въ какихъ либо особыхъ случаяхъ можетъ выбрать ихъ и внѣ этой среды [4]). Такимъ образомъ верховная власть имѣетъ громадное вліяніе на ходъ муниципальныхъ дѣлъ не только чрезъ административную коллегію, но и самый совѣтъ, такъ какъ предсѣдателемъ его является все тотъ же избранный королемъ бургомистръ [5]). Опасливыя отношенія верховной власти къ муниципальнымъ учрежденіямъ на этомъ не остановились. Страхъ передъ большими, людными собраніями заставилъ прибѣгнуть ее къ такой странной мѣрѣ: выборщики избирателей не могли для выбора этихъ послѣднихъ собираться въ отдѣльныя собранія, хоть бы они были и очень мелки; они вотировали «дома»: избирательные бюллетени разсылались по домамъ вмѣстѣ со списками какъ избирателей, выходящихъ изъ коллегіи

---

20 флориновъ прямыхъ налоговъ; въ 4) отбывшіе воинскую повинность. Giron, 131; Flourens, 150.

[1]) Возрастъ 25-лѣтній; пребываніе въ городѣ въ теченіи трехъ лѣтъ, если родился въ немъ или женился на дочери горожанина, въ противномъ случаѣ шесть лѣтъ; плата прямыхъ государственныхъ налоговъ въ количествѣ, смотря по мѣстности, minimum отъ 40 до 150 флориновъ. Ibid. 133.

[2]) Онъ собирается всего четыре раза въ годъ. Ibid. 137.

[3]) Giron. 128.

[4]) Ibid. 135; Flourens, 151; назначаются они на шесть лѣтъ, Giron. 136.

[5]) Giron, 137; Flourens, 151. Притомъ, разумѣется, за нимъ— преобладающій голосъ въ случаѣ раздѣленія голосовъ поровну.

и остающихся въ ней, такъ и лицъ, имѣющихъ право быть избранными. Это опредѣлено было закономъ 1824 года [1]). Можно ли найти болѣе откровенное проявленіе отношеній правительства къ муниципальному строю, болѣе ясное указаніе на вліяніе на этотъ строй совершенно постороннихъ ему соображеній? Къ этому нужно прибавить, что вліяніе правительства путемъ надзора не ограничивается однимъ предварительнымъ одобреніемъ извѣстныхъ общинныхъ постановленій, какъ это практиковалось до сихъ поръ; королевская власть теперь можетъ уничтожить постановленіе общинной администраціи, если оно является превышеніемъ власти ей данной, или противорѣчіемъ закону или королевскому постановленію, или, наконецъ, нарушеніемъ общественныхъ интересовъ [2]).

Такимъ образомъ, муниципальныя учрежденія Бельгіи этого времени едва ли представляли собою какой либо шагъ впередъ сравнительно съ учрежденіями XVIII столѣтія. Король Голландіи видимо ничему не научился изъ тѣхъ событій, которыя проходили передъ его глазами въ теченіи почти двадцати лѣтъ. Не такъ подѣйствовалъ этотъ двадцатилѣтній періодъ времени на городское населеніе—оно научилось многому: несмотря на то, что только что разсмотрѣнный строй представлялъ собою далеко не то, чѣмъ былъ этотъ строй до 1814 года, горожане далеко не были имъ довольны. Не могли не понять эти горожане, что «король Голландіи», какъ справедливо говоритъ Flourens, «мало увѣ«ренный въ привязанности своихъ новыхъ подданныхъ и ревниво «стремящійся непосредственно вѣдать всѣ отрасли общественнаго «управленія, просто не хотѣлъ дать общинамъ изъ ихъ прошлаго «что либо болѣе обманчивой ихъ независимости; что онъ сохра«нилъ за собою всю полноту абсолютной власти» [3]). Эти стремленія королевской власти выразились не въ однихъ только муниципальныхъ, но и въ провинціальныхъ учрежденіяхъ: эти послѣднія были и теперь построены на совершенно старыхъ началахъ, но въ той ихъ формѣ, въ какую онѣ вылились въ

---

[1]) Giron, 131—132; Flourens, 150.
[2]) Giron, 146; Flourens, 152.
[3]) Назв. соч. 153. Giron, 164—165.

XVII столѣтіи. Провинціальные штаты и теперь состоятъ изъ представителей трехъ сословій—дворянства, духовенства и горожанъ [1]). Само собою разумѣется, что и значеніе этихъ штатовъ въ разсматриваемое нами время должно быть совершенно равнозначительно ихъ значенію въ періодъ австрійскаго господства.

Іюльская революція 1830 года снова измѣнила политическую судьбу Бельгіи: ея противоестественное соединеніе съ Голландіей было разрушено. Вѣсти объ іюльской революціи пали на плодотворную почву, подготовленную правительствомъ Вильгельма I Оранскаго. Въ концѣ августа въ Брюсселѣ вспыхнула революція, образовалось временное правительство, объявившее Бельгію самостоятельнымъ, совершенно независимымъ отъ ненавистной Голландіи, государствомъ [2]). Правительство Вильгельма принуждено было уступить. Голландскія войска очистили Бельгію. Національный конгрессъ принялся за выработку конституціи, по которой Бельгія обращалась въ самостоятельную конституціонную монархію [3]). Въ началѣ 1831 года конституція была готова (7 февраля). Въ іюнѣ былъ избранъ бельгійскимъ королемъ Леопольдъ, принцъ кобургскій. Вмѣстѣ съ измѣненіемъ политической судьбы измѣняется въ значительной степени и муниципальный строй страны.

Въ четвертой главѣ конституціи 7 февраля 1831 года уже устанавливаются общія начала новой провинціальной и общинной организаціи. Эти начала опредѣляются такъ: 1) всѣ общинныя и правительственныя должностныя лица, кромѣ высшихъ, относительно которыхъ закономъ можетъ быть установлено исключеніе, выбираются путемъ прямой, а не двойной, подачи голосовъ; 2) всѣ интересы общины и провинціи передаются въ вѣденіе общинныхъ и провинціальныхъ совѣтовъ, причемъ однако

---

[1]) Giron, 125 и 160.

[2]) Этотъ актъ подтвержденъ былъ «отъ имени бельгійскаго народа» національнымъ конгрессомъ декретомъ 18 ноября 1830 года.

[3]) Она объявлена была таковою декретомъ національнаго конгресса отъ 22 ноября 1830 года; а чрезъ мѣсяцъ—20 декабря—новая монархія была признана лондонской конференціей представителей «пяти великихъ державъ».

въ случаяхъ, опредѣленныхъ закономъ, постановленія этихъ послѣднихъ должны быть утверждаемы правительствомъ; 3) въ границахъ, установленныхъ закономъ, допускается публичность засѣданій тѣхъ и другихъ совѣтовъ; 4) гласность имѣетъ мѣсто и относительно бюджета и отчетности; 5) за королемъ и законодательною властью остается право наблюденія, за тѣмъ, чтобы совѣты не переступали установленныхъ закономъ границъ ихъ дѣятельности и не нарушали общихъ интересовъ [1]). Таковы общія начала, на которыхъ должно быть построено будущее положеніе объ общинахъ; на этихъ началахъ и построенъ былъ проэктъ общинной организаціи, который въ палату депутатовъ былъ внесенъ лишь въ 1833 году, а въ законъ превратился 30 марта 1836 года [2]); но законъ этотъ подвергся, однако, нѣкоторымъ измѣненіямъ уже въ 1842 и 1848 годахъ, послѣднее измѣненіе имѣло мѣсто, очевидно, подъ вліяніемъ февральскихъ событій во Франціи. Съ видоизмѣненіями, внесенными въ законъ 1836 года въ эти два года, онъ существуетъ и до настоящаго времени.

Совѣтъ управленія по закону 1836 года смѣнился общиннымъ совѣтомъ, а административная коллегія—коллегіей эшевеновъ. Городскія общины не выдѣляются, относительно организаціи учрежденій, изъ сельскихъ.

Общинный совѣтъ составляется изъ бургомистра и эшевеновъ, входящихъ въ составъ коллегіи и изъ опредѣленнаго числа представителей общины; числа, обусловливаемаго количествомъ населенія этой послѣдней [3]). Въ силу приведеннаго выше положенія основнаго закона представители общины, входящіе въ составъ совѣта, избираются путемъ прямыхъ выборовъ, право участія въ которыхъ обставляется значительно болѣе легкими условіями, чѣмъ до сихъ поръ: совершеннолѣтіе—гражданское; пребываніе въ общинѣ—менѣе года [4]); избирательный цензъ, въ

---

[1]) Constitution, art. 108.

[2]) Второвъ, Сравнит. обоз. муниципл. учрежд. Франціи, Бельгіи etc. стр. 48.

[3]) Minimum этихъ членовъ—семь при населеніи общины менѣе 1000 человѣкъ; maximum—тридцать одинъ при населеніи въ 70000 человѣкъ и больше. Loi communale, art. 4.

[4]) Loi com., art. 7: avoir son domicile réel dans la commune au

формѣ уплаты прямыхъ налоговъ,—отъ 15 до 42 франковъ [1]). Избиратели составляютъ изъ себя, для производства выборовъ, одно собраніе лишь въ томъ случаѣ, если число ихъ не превышаетъ четырехъ сотъ; въ противномъ случаѣ они подраздѣляются на секціи, изъ которыхъ каждая не менѣе двухъ сотъ избирателей [2]). Это опредѣленіе, однако, измѣнено закономъ 20 мая 1848 года относительно общинъ, населеніе которыхъ достигаетъ тридцати тысячъ и выше; въ этихъ городахъ, количество членовъ въ секціи избирателей можетъ доходить до шести сотъ. Членовъ совѣта избиратели выбирали очевидно не изъ своей только среды; закономъ 31 марта 1848 года по этому вопросу опредѣляется: чтобы быть избраннымъ нужно имѣть не 21 годъ отъ роду, а 25 [3]); относительно ценза избираемыхъ мы не встрѣчаемся ни съ какими опредѣленіями закона; требуется только подданство, 25 лѣтній возрастъ и мѣстопребываніе въ общинѣ; изъ лицъ, удовлетворяющихъ этимъ послѣднимъ условіямъ не могутъ быть выбранными, разумѣется тѣ, которыхъ законъ прямо лишаетъ этого права [4]). Избираются члены совѣта на шесть лѣтъ [5]); половина ихъ возобновляется черезъ каждые три года [6]) Предсѣдателемъ совѣта является тотъ же бургомистръ, предсѣдатель коллегіи эшевеновъ. Въ силу 108 статьи основнаго закона бургомистръ, въ качествѣ главы общинной администраціи, можетъ быть не выборнымъ и дѣйствительно, по закону 30 марта 1836 года онъ назначается королевской властью изъ среды общиннаго совѣта [7]). Но временнымъ закономъ 30 іюля 1842 года къ этому опредѣленію сдѣлано значительное дополненіе. По замѣчанію Giron'a «опытъ научилъ, что въ извѣстныхъ общинахъ, гдѣ бродили политическія страсти,

---

moins dupuis le 1-er janvier de l'année dans la quelle se fait l'élection.

[1]) Ibid. Этотъ maximum и minimum—въ соотвѣтственности съ количествомъ населенія.

[2]) Ibid. art. 22.

[3]) Loi com., art. 47.

[4]) Loi com., art. 12, 48, 51.

[5]) Ibid. art. 54.

[6]) Ibid.

[7]) Ibid. art. 2.

главу мѣстной администраціи необходимо поставить внѣ мѣстныхъ вліяній и сдѣлать зависимымъ только отъ правительства»[1]. Вотъ этотъ то «опытъ» и былъ причиной изданія постановленія, по которому «король можетъ назначить бургомистра, избравъ его внѣ совѣта изъ избирателей, достигшихъ 25 лѣтняго возраста. На основаніи самаго характера «опыта», какъ мотива этого постановленія, можно опредѣлить цѣль его. Цѣль эта и была достигнута правительствомъ: «правительство зачастую назначало бургомистровъ, напоминавшихъ своимъ образомъ дѣйствій мэровъ французскаго режима», говоритъ Giron, «и вовсе не пользовавшихся симпатіями общинъ» [2]). Но этотъ «образъ дѣйствій» излюбленныхъ имъ бургомистровъ правительство нашло въ 1848 году несовмѣстнымъ съ общиннымъ самоуправленіемъ; не вполнѣ, впрочемъ, а лишь отчасти; почему, не находя себя вынужденнымъ отказаться отъ такого способа назначенію бургомистровъ вообще, рѣшило нѣсколько ограничить значеніе этихъ послѣднихъ. 1 марта 1848 года было постановлено, что назначенію бургомистра королемъ должно предшествовать согласіе такъ называемой постоянной депутаціи—административной коллегіи (выборной), завѣдывающей дѣлами провинціи; кромѣ того такимъ путемъ назначенный бургомистръ лишенъ рѣшающаго голоса: за нимъ признается лишь право на совѣщательный голосъ [3]). Дальше этого уступки правительства не пошли. Такимъ образомъ, несмотря на только что указанныя ограниченія 1848 года, общинный совѣтъ стоитъ подъ сильнымъ правительственнымъ вліяніемъ чрезъ посредство своего президента, у котораго, какъ таковаго, нельзя же отрицать сильнаго вліянія на президируемое имъ собраніе.

Поставивъ въ значительную зависимость отъ себя совѣтъ, правительство поставило въ еще большую зависимость другой органъ муниципальнаго управленія, органъ чисто административный; органъ, который, въ силу основнаго понятія о самоуправленіи, долженъ стоять въ непосредственной зависимости отъ общиннаго совѣта. Я говорю о коллегіи эшевеновъ.

---

[1]) Назв. соч. 199.

[2]) Ibid.

[3]) Ibid. Fooz, le Droit administratif belge, t. I, p. 95.

Если въ общинномъ совѣтѣ засѣдалъ лишь президентъ-бургомистръ въ качествѣ назначеннаго королевской властью, то въ коллегіи эшевеновъ, на оборотъ небыло ни одного члена, который входилъ бы въ составъ ея по избранію членовъ общины: въ коллегіи президируетъ тотъ же бургомистъ, а въ качествѣ членовъ входятъ такъ называемые эшевены, которыхъ назначаетъ король, выбирая ихъ изъ среды общиннаго совѣта [1]). Число членовъ коллегіи колеблется, смотря по населенію общины, между двумя и четырьмя [2]). Какъ и члены совѣта, члены коллегіи отправляютъ свои обязанности въ теченіи шести лѣтъ [3]). Президентъ-бургомистръ въ коллегіи эшевеновъ обладаетъ правомъ рѣшающаго голоса даже и въ томъ случаѣ, когда онъ избирается королемъ не изъ среды общиннаго совѣта [4]); въ извѣстныхъ случаяхъ, при раздѣленіи голосовъ поровну, его голосъ—рѣшающій [5]).

Изъ всего этого видно, какое громадное вліяніе имѣетъ правительство на весь ходъ общиннаго самоуправленія, но это вліяніе еще больше увеличивается благодаря тѣмъ формамъ правительственнаго надзора, въ которыя выливался этотъ послѣдній. А надзоръ правительственный выражается не въ подчиненіи правительственному авторитету только дѣйствій муниципальныхъ учрежденій, но и въ значительной степени самыхъ лицъ, входящихъ въ составъ этихъ учрежденій. И та, и другая форма выводятся, разумѣется, изъ приведеннаго уже въ своемъ мѣстѣ опредѣленія конституціи 1831 года о не нарушеніи мѣстными учрежденіями «общихъ интересовъ».

Что касается надзора за дѣйствіямъ, онъ выражается въ двоякой формѣ—въ формѣ одобренія однихъ королевской властью,

---

[1]) Loi com., art. 2 и 3.

[2]) Ibid., art. 3. Брюссельская коллегія, по закону 6 іюня 1856 года состоитъ изъ пяти членовъ; Giron, назв. соч. 198. Fooz, назв. соч. 99 прим. 1. По четыре члена—въ 12 городахъ. Тамъ же.

[3]) Loi com. art. 55.

[4]) Loi du 30 juin 1842. Giron, назв. соч. 208.

[5]) Loi com., art. 89. По правилу въ случаѣ раздѣленія голосовъ поровну дѣло отлагается до другаго засѣданія. Но если большинство коллегіи признаетъ дѣло, до преній еще, чрезвычайно важнымъ, то голосъ президента является рѣшающимъ.

другихъ—постоянной провинціальной депутаціей. По дѣламъ, или лучше, постановленіямъ совѣта, подлежащимъ королевской санкціи, требуется вмѣстѣ мнѣніе и постоянной депутаціи. Къ постановленіямъ этого рода относятся всѣ постановленія, касающіяся такъ или иначе; a) распоряженія общиннымъ имуществомъ; b) увеличенія его тѣмъ или инымъ путемъ; c) установленія налоговъ и т. п. [1]). Утвержденія одной лишь постоянной депутаціи требуютъ дѣла меньшей важности въ родѣ, напр., общиннаго бюджета, годоваго отчета, сдачи въ аренду общинныхъ угодій и т. п. [2]).

Королевская власть можетъ, мотивируя, однако, это свое распоряженіе, уничтожить то или другое постановленіе муниципальныхъ учрежденій, если оно «противно законамъ или нарушаетъ общіе интересы», въ теченіи сорока дней со дня утвержденія этого постановленія постоянной депутаціей; по прошествіи этого срока постановленіе можетъ быть уничтожено лишь законодательной властью [3]).

Какъ на выраженіе правительственнаго авторитета относительно должностныхъ лицъ муниципальнаго управленія можно бы указать на фактъ назначенія эшевеновъ и бургомистра королевской властью. Но законъ 1842 года еще нѣсколько разширяетъ правительственный авторитетъ въ этомъ отношеніи. По опредѣленію этого закона королю принадлежитъ право, «въ случаѣ явно дурнаго поведенія» или «бездѣятельности» со стороны бургомистра устранить его отъ должности на три мѣсяца или вовсе отставить, предварительно, однако, выслушавъ его оправданія [4]). По тѣмъ же самымъ причинамъ губернаторъ можетъ удалить отъ должности—на три же мѣсяца—или совсѣмъ смѣстить каждаго изъ эшевеновъ [5]).

---

[1]) Loi com. art. 76. По закону 30 апрѣля, 1848 года сюда же относятся и постановленія, касающіяся общинныхъ ссудныхъ кассъ (monts de piété). Giron, назв. соч. 331.

[2]) Ibid., art. 77 и 81. Въ 1865 году эти три статьи de la loi com. (76, 77 и 81)—нѣсколько измѣнены въ томъ смыслѣ, что дѣла, подлежащія утвержденію короля или депутаціи, значительно съужены въ количественномъ отношеніи, Giron, 337.

[3]) Loi com., art. 87.

[4]) Fooz, назв. соч. t. I, 102. Giron, 200.

[5]) Ibid.

Несмотря на всѣ эти ограниченія общиннаго самоуправленія Бельгіи, оно все таки носитъ очень широкій характеръ по отношенію къ количественному объему тѣхъ дѣлъ, которыя подлежатъ вѣдѣнію муниципальныхъ учрежденій въ качествѣ дѣлъ, касающихся общинныхъ интересовъ; городскія общинныя учрежденія Бельгіи вѣдаютъ городскую полицію въ самомъ широкомъ смыслѣ. Организація этой полиціи—въ полной зависимости отъ муниципальныхъ учрежденій, на представителѣ которыхъ—бургомистрѣ—лежитъ забота о ней [1].

ГЛАВА III

Городской строй Пруссіи.

XVIII столѣтіе въ Германіи, какъ и во Франціи, было временемъ полнаго паденія городовъ, временемъ полнаго подчиненія ихъ въ административномъ отношеніи королевской власти; временемъ, когда всѣ средневѣковыя должностныя лица и учрежденія городовъ обратились въ правительственные административные органы.

Паденіе свободнаго городскаго строя Германіи началось въ сущности съ того момента, когда города достигли наивысшаго развитія и процвѣтанія, когда все городское управленіе попало въ руки одного класса городскаго населенія—нѣкоторыхъ изъ цеховъ. Причина паденія независимости—съ одной стороны въ вырожденіи, если можно такъ выразиться, сознанія въ правящемъ городскомъ классѣ общности интересовъ, въ замѣнѣ ихъ въ немъ интересами эгоистическими; съ другой—въ быстромъ развитіи верховной, государственной власти, незамедлившей забрать въ свои руки городскую администрацію, что значительно облегчалось именно вырожденіемъ правящаго класса городскаго населенія.

Правящій слой населенія своими притѣсненіями промышленнаго населенія городовъ, своими суровыми мѣрами противъ свободнаго занятія ремеслами, вызвалъ въ теченіи XVIII ст. сна-

[1]) Loi com. art. 128—130 и 105.

чала цѣлый рядъ возстаній промышленныхъ цеховъ въ такихъ городахъ, какъ Аугсбургъ, Бременъ [1]); а потомъ и энергическое вмѣшательство въ городское управленіе государственной власти. Это вмѣшательство началось съ угрозы уничтожить всѣ цехи въ случаѣ дальнѣйшихъ злоупотребленій; перешло въ регулированіе ихъ статутовъ, а потомъ и городскаго управленія вообще.

Верховная власть, регулируя городское устройство, оставляла неприкосновенными его исторически выработавшіяся средневѣковыя формы. Она лишь заполняла эти формы облюбованнымъ ею содержаніемъ: городской совѣтъ остался, но выборы въ него перешли въ руки представителей верховной власти и ихъ чиновниковъ; другими словами, это учрежденіе обратилось просто въ правительственное учрежденіе. Управленіе оставалось въ рукахъ совѣта, но каждый шагъ этого послѣдняго состоялъ подъ правительственнымъ надзоромъ и опекой правительства, которая зачастую переходила въ прямое, непосредственное вмѣшательство въ общественныя дѣла города [2]). Такое перерожденіе городовъ началось еще съ XVI столѣтія и совершенно закончилось къ XVIII, когда, за очень немногими исключеніями, всякая самостоятельность городскихъ совѣтовъ и самого городскаго населенія «изчезла почти безслѣдно», говоря словами Маурера.

Члены магистратовъ въ XVIII ст. или выбирались подъ сильнымъ вліяніемъ правительства или часть ихъ прямо назначалась имъ [3]); случалось, какъ напр., въ Soest, что первый преобразованный магистратъ въ полномъ своемъ составѣ назначался

---

[1]) Maurer, Geschichte der städteverf. in Deutschland. IV. 119.

[2]) Maurer, ibid. 234.

[3]) Въ Оппенгеймѣ изъ девяти членовъ магистрата одинъ назначался правительствомъ. Въ Фрейбургѣ еще въ 1698 году въ магистратъ предсѣдатель назначался правительствомъ—Maurer, 238, 240.

Напр., въ Вѣнѣ выборы въ члены магистрата производились въ присутствіи двухъ правительственныхъ комиссаровъ и результатъ выборовъ санкціонировался правительствомъ." Maurer, ibid. 237; а въ слѣдующіе года тоже постановлено относительно Праги, Фрейбурга, Граца и др. Ibid. Это вліяніе правительства росло до тѣхъ поръ, пока все городское управленіе совершенно ускользнуло изъ рукъ горожанъ. Тоже—въ Мюнхенѣ, гдѣ всѣ выборныя должностныя лица города утверждались правительствомъ. Ibid. 248.

королемъ, а потомъ постоянно имъ назначался городской голова (Stadtpresident) [1]).

Утвержденіе выборныхъ должностныхъ лицъ верховной властью въ концѣ XVIII ст. сдѣлалось всеобщимъ явленіемъ. А это право утвержденія не замедлило перейдти повсюду почти въ право назначенія. Такимъ образомъ городскіе совѣты постепенно обратились просто въ правительственныя коллегіальныя учрежденія. Вмѣстѣ съ установленіемъ такой зависимости городскихъ совѣтовъ, порывалась всякая ихъ зависимость отъ городскаго населенія во первыхъ уже ipso facto, а во вторыхъ, въ силу того, что съ самаго перваго момента паденія городовъ такъ называемое собраніе гражданъ, имѣвшее мѣсто всегда въ особенно важныхъ случаяхъ, собраніе, контролировавшее магистратъ, начинаетъ постепенно изчезать, отчасти благодаря содѣйствію самихъ магистратовъ, а главнымъ образомъ—правительства Сначала они не могли собираться безъ разрѣшенія правительства—почему въ теченіе всего XVII столѣтія они не имѣли мѣста почти нигдѣ; а потомъ эти собранія были вовсе уничтожены и замѣнены особаго рода «комитетами гражданъ» (Bürgerausschüsse) или въ нѣкоторыхъ городахъ такъ называемыми представителями «городскихъ кварталовъ». Въ нѣкоторыхъ городахъ эти комиссіи состояли всего изъ четырехъ представителей. Имѣя своей задачей контролировать городской магистратъ члены этихъ комиссій избирались не гражданами, а членами городскихъ совѣтовъ; другими словами—тѣмъ же правительствомъ [2]). Само собою разумѣется, что о независимости и самостоятельности такихъ такихъ учрежденій не могло быть и рѣчи; но тѣмъ не менѣе представители верховной власти Германіи не оставили въ рукахъ этихъ, совершенно имъ подчиненныхъ, учрежденій все городское управленіе въ той полнотѣ его, до какой оно достигло ко времени паденія независимости городовъ: предметы вѣдѣнія городскаго самоуправленія, вмѣстѣ съ подчиненіемъ городскимъ учрежденій, одинъ за другимъ ускользаютъ изъ рукъ послѣднихъ, переходя въ руки правительствъ. Прежде всего отходитъ въ руки правитель-

[1]) Ibid. 245.
[2]) Maurer, ibid. 260—263.

ственныхъ чиновниковъ городская полиція въ узкомъ смыслѣ этого слова: еще начиная съ половины XVI столѣтія издается цѣлый рядъ такъ называемыхъ Polizeiordnungen, касающихся или отдѣльныхъ городовъ, или городовъ цѣлой провинціи; всѣ они имѣютъ своимъ содержаніемъ точное опредѣленіе образа дѣйствій городскихъ совѣтовъ по отношенію къ той или другой отрасли полиціи въ тѣсномъ смыслѣ этого слова [1]). Отъ этого регулированія полицейской дѣятельности городскихъ учрежденій не замедлили перейдти уже и къ передачѣ этой отрасли администраціи въ руки прямо правительственныхъ учрежденій, что имѣло мѣсто прежде всего въ столичныхъ городахъ, гдѣ учреждены были особыя королевскія полицейскія директоріи (Polizeidirectorium) [2]). А если еще въ нѣкоторыхъ городахъ полиція и оставалась въ рукахъ городскихъ магистратовъ, то эти послѣдніе самымъ тщательнымъ и строгимъ образомъ регламентировались въ ихъ дѣйствіяхъ правительственными опредѣленіями, благодаря чему просто являлись, въ этомъ отношеніи, исполнительными органами правительственной власти.

Таже участь постигла городскую автономію и по отношенію ко всѣмъ остальнымъ сторонамъ управленія. Всѣ эти стороны сначала подвергались, какъ и полицейская, точному правительственному регулированію, а потомъ, постепенно переходили въ руки правительственныхъ органовъ; этой участи подверглось даже управленіе собственнымъ, городскимъ, имуществомъ: введенъ былъ строгій правительственный надзоръ, черезъ особыхъ чиновниковъ за распоряженіемъ городской собственностью [3]).

---

[1]) Ibid. 258.

[2]) Ibid. 273. Въ Берлинѣ и нѣкоторыхъ другихъ городахъ Пруссіи полиція въ началѣ XVIII ст. (1735 г.) передана была совмѣстному вѣдѣнію городскаго совѣта и особаго правительственнаго учрежденія; а семь лѣтъ спустя—въ исключительное вѣдѣніе особой полицейской директоріи. Такая же правительственная полицейская дирекція учреждена въ Мюнхенѣ въ 1796 году.

[3]) Ibid. 260. Въ 1715 году постановлено было, что никакая городская постройка, смѣта которой превышаетъ сумму въ шесть талеровъ, не можетъ имѣть мѣста безъ разрѣшенія мѣстнаго правительственнаго чиновника—commissarius loci. См. Rönne, die preussisch. Städteordnung. 1808 и 1831. (Изд. 1840 г.) Einl. стр. 9: городской ма

Такимъ образомъ рука правительства проникала во всѣ складки общественной городской администраціи. Отъ самоуправленія городскаго, къ концу XVIII ст., въ сущности не осталось и тѣни.

Представители просвѣщеннаго абсолютизма думали этимъ путемъ не только искоренить тѣ злоупотребленія, которыя сильно развиты были въ отжившихъ формахъ самоуправленія городскаго, но и заставить идти впередъ, развиваться самую общественную жизнь городовъ; они смѣло брали на себя, и исключительно на себя, великую и блестящую задачу развитія цивилизаціи. Ни въ какія другія силы, кромѣ собственныхъ они не вѣрили. Отсюда—ихъ стремленіе забрать въ свои руки, подчинить своему вѣдѣнію и вліянію всѣ фибры общественно-государственной жизни.

Но они жестоко ошиблись въ своихъ разсчетахъ, покрайней мѣрѣ по отношенію къ общественной и административной жизни городовъ. Едва прошолъ какой нибудь десятокъ лѣтъ послѣ окончательнаго, полнаго водворенія въ городской администраціи суровой правительственной опеки, какъ сами же правительства вынуждены были въ большинствѣ германскихъ государствъ отказаться отъ этихъ своихъ взглядовъ и развязать тотъ узелъ, которой они такъ крѣпко завязали надъ городскимъ самоуправленіемъ. Что же ихъ побудило къ этому? Самый историческій порядокъ событій, заставившій правительства сознаться въ собственномъ безсиліи, заставившій обратиться ихъ къ содѣйствію гражданъ. Но пусть причину этого поворота объясняетъ собственными словами одинъ изъ величайшихъ администраторовъ своего времени [1]).

гистратъ безъ разрѣшенія правительственныхъ учрежденій, въ данномъ случаѣ такъ наз. Kriegs-und Domainen-Kammern—ничего не могъ предпринять въ городскихъ дѣлахъ.

[1]) Я говорю о знаменитомъ прусскомъ министрѣ Штейнѣ. Онъ говоритъ, разумѣется, лишь о городахъ Пруссіи; но съ этого времени я буду въ моемъ очеркѣ имѣть въ виду только города этого германскаго государства, какъ потому, что прусское городовое положеніе съ тѣми или другими измѣненіями введено въ большинствѣ городовъ Германіи, такъ и потому, что въ этомъ же источникѣ и только въ немъ (изъ германскихъ) черпало и наше законодательство.

Штейнъ прямо называлъ подобнаго рода правительственную опеку, какая постигла городское управленіе и проникала во все и во вся «оковами, благодаря которымъ бюрократія задерживаетъ порывъ человѣческой дѣятельности», оковами, которыя необходимо разбить во что бы то ни стало [1]). Удалять лучшіе слои населенія отъ всякаго участія въ мѣстномъ управленіи, значитъ, продолжаетъ тотъ же Штейнъ, «убивать духъ общественности и духъ монархіи» и на оборотъ, «питать въ обществѣ недовольство противъ правительства, плодить число чиновниковъ, увеличивать стоимость управленія» [2]). Спеціально въ правительственной опекѣ городовъ онъ видѣлъ причину того, что въ городскомъ населеніи погибъ духъ гражданства, духъ общественности, погибла вообще жизнь [3]).

Великій министръ въ данномъ случаѣ не ошибался: жизнь въ городахъ, несмотря на увеличеніе ихъ благосостоянія, замерла: горожане нисколько не интересовались управленіемъ города—оно было совершенно чуждо имъ. Лучшіе люди старались избѣгать назначенія въ городскія должности, не желая изображать изъ себя низшихъ правительственныхъ агентовъ. Въ концѣ XVIII столѣтія правительство стало занимать высшія городскія должности инвалидами [4]). Понятно, это послѣднее обстоятельство не могло привлекать горожанъ къ общественной службѣ. Понятно, съ другой стороны, что и правительственные агенты, хотя и инвалиды только, не могли являться истинными представителями городскихъ интересовъ.

Всѣ эти недостатки городскаго управленія, видныя и въ обыкновенное, мирное время, должны были выступить, говоритъ одинъ изъ изслѣдователей нѣмецкаго городскаго устройства [5]), на

---

[1]) Pertz, das Leben des minist. Freihern vom Stein. I. 415.

[2]) Ibid. 426.

[3]) Ibid. II, 150 и 152—письмо Штейна къ министру Шрöттеру.

[4]) Ibid. II, 150. См. также Rönne—назв. соч., стр. 9. Въ концѣ XVII ст. великій курфюрстъ бранденбургскій зачастую назначалъ въ члены городскихъ магистратовъ своихъ собственныхъ слугъ, притомъ низшаго разбора—камердинеровъ и придворныхъ лакеевъ. Maurer, IV. 257.

[5]) Mascher, die städtische Kommunal-Verfassung oder die städt. Kommunal-Beamte Preussens. 1860.

свѣтъ божій во всей некрасивой наготѣ ихъ въ злосчастный 1806 годъ. Дѣйствительно, во время французскаго погрома прусское правительство во очію убѣдилось въ тѣхъ ужасныхъ результатахъ, къ которымъ привело городское населеніе все проникающая правительственная опека XVIII столѣтія. «Когда насталъ злополучный 1806 годъ», говоритъ Rönne, «когда разсѣянное войско, разслабленное чиновничество изчезли или обязались передъ побѣдителемъ не служить; но когда народъ и государство еще существовали, тогда то и стало ясно, что многія гражданскія добродѣтели испарились въ народѣ, что духа общности въ городахъ Пруссіи не существуетъ, что всякая способность жертвовать частнымъ общему, всякое воодушевленіе, всякая любовь къ общественнымъ дѣламъ давнымъ давно изчезли, а вмѣстѣ съ тѣмъ изчезла и лучшая основа любви къ отечеству» [1]). Все это сознавалось лучшими людьми своего времени; сознавалось, мы видѣли, прежде всего главой министерства; скоро было сознано и самимъ королемъ; сознавалось оно и самимъ населеніемъ. Все лучшее взялось за отысканіе средствъ къ поднятію народнаго сознанія, возрожденію «народа», къ развитію въ немъ сознанія общественно-государственныхъ интересовъ. Люди мысли обращались къ народу съ словами убѣжденія. Люди практики, въ рукахъ которыхъ сосредоточивалась администрація полураздавленнаго государства, принялись за преобразованія. И тѣ и другія имѣли одну и туже цѣль. Убѣдившись въ несостоятельности старыхъ началъ, правительство принимается строить свою административную систему на новыхъ. Рѣшено улучшить положеніе городскаго и сельскаго населенія, призвать ихъ къ жизни. 9 октября 1807 года изданъ эдиктъ, которымъ уничтожаются подданническія отношенія сельскаго населенія къ землевладѣльцамъ, а вслѣдъ за этимъ уничтожаются судебныя и принудительныя права помѣщиковъ по отношенію къ этому населенію. Въ тоже время приступаютъ къ реорганизаціи городскаго устройства и управленія. Штейнъ дѣятельно берется за это дѣло лишь только вступилъ, послѣ Гарденберга, въ министерство. По его порученію директоръ полиціи города Кёнигсберга, Фрей, составилъ планъ новаго городскаго устройства и управленія, на основаніи

[1]) Назв. соч. 10

котораго и выработана была «конституція для всѣхъ городовъ въ восточной Пруссіи, Литвѣ и западной Пруссіи вмѣстѣ съ инструкціей для представителей городскаго населенія», которая пройдя черезъ рядъ учрежденій въ теченіи двухъ мѣсяцевъ, была обнародована 19 ноября 1808 года подъ именемъ «городоваго положенія» [1]). Города Пруссіи получаютъ широкія права автономіи.

Имѣя въ виду, что новое городовое положеніе создается по мысли Штейна, имѣя въ виду взглядъ этого министра на администрацію вообще, взглядъ, въ которомъ высказывается такая глубокая ненависть къ бюрократіи и такая искренняя и глубокая вѣра и надежда на участіе въ ней опредѣленныхъ народныхъ элементовъ, легко понять, на какихъ началахъ строится городовое положеніе 1808 года. Эти начала будутъ тѣмъ болѣе понятны, когда вспомнимъ ради какихъ цѣлей создается это положеніе.

Уничтоживъ дѣленіе городовъ на посредственные, т. е. принадлежащіе частнымъ владѣльцамъ и только чрезъ посредство этихъ послѣднихъ подчиненные королевской власти и непосредственные и лишивъ частныхъ владѣльцевъ eo ipso всѣхъ правъ на жителей первыхъ, правъ противорѣчащихъ закону, городовое положеніе 1808 дѣлитъ всѣ города, по количеству ихъ населенія на три категоріи: большіе, средніе и малые [2]). Представителемъ города является Магистратъ, распоряженіямъ котораго городъ обязанъ подчиняться [3]); а само гражданство по отношенію ко всѣмъ общественнымъ дѣламъ олицетворяется въ своихъ представителяхъ или депутатахъ, которыхъ оно избираетъ изъ своей среды [4]). Количественный составъ собранія депутатовъ обусловливается населеніемъ каждаго отдѣльна-

---

[1]) Rönne, назв. соч. 12—14.

[2]) §§ 7, 8 и 9. Къ категоріи большихъ относятся всѣ тѣ, населеніе которыхъ—10000 человѣкъ и выше; къ категоріи среднихъ—населеніе которыхъ отъ 3500 человѣкъ и больше и, наконецъ къ категоріи малыхъ городовъ—тѣ, населеніе которыхъ—менѣе 3500 человѣкъ. § 10.

[3]) § 47.

[4]) § 48.

го города, его значеніемъ и объемомъ дѣлъ общественныхъ [1]). Minimum числа членовъ собранія—24 человѣка, maximum—100 [2]). Въ предѣлахъ minimum'а и maximum'а городъ каждой изъ трехъ категорій самъ опредѣляетъ число представителей, сообразуясь съ мѣстными потребностями [3]). Члены собранія представителей избираются изъ своей среды горожанами, обладающими правомъ голоса [4]). А это послѣднее право принадлежитъ каждому гражданину [5]) совершенно независимо отъ принадлежности его къ той или иной корпораціи, тому или иному цеху. А гражданами, (Bürger) въ противоположность просто обывателямъ (Schutzverwandten или Einwohnern) считаются всѣ тѣ городскіе жители, которые живутъ въ городѣ осѣдло, «домомъ» т. е. владѣютъ недвижимой собственностью, занимаются какимъ либо промысломъ и ведутъ незапятнанный образъ жизни [6]). Для выборовъ представителей городъ дѣлится на территоріальные участки (Bezirke) [7]). Граждане каждаго участка избираютъ пришедшееся на ихъ участокъ количество представителей [8]). Правомъ пассивнаго избранія обладаетъ всякій гражданинъ, обладающій правомъ активнаго [9]). Вмѣстѣ съ представителями въ избирательныхъ участкахъ выбираются и

[1]) § 69.

[2]) Въ малыхъ городахъ—отъ 24 до 36 человѣкъ; въ среднихъ—отъ 36 до 60 и въ большихъ—60 до 100; § 70.

[3]) § 70.

[4]) § 72.

[5]) § 74.

[6]) § 5, 14, 15 и 17. Изъ послѣдней статьи можно вывести, что гражданами могутъ быть лишь поземельные владѣльцы; но изъ сопоставленія статей 14 и 15 слѣдуетъ заключить, что гражданиномъ является и тотъ, кто занимается промысломъ. Тоже слѣдуетъ вывести и изъ § 23.

[7]) § 11. Дѣлится на нихъ каждый городъ, населеніе котораго свыше восьмисотъ душъ. Притомъ въ каждомъ участкѣ не можетъ быть въ большихъ городахъ—больше $1^1/_2$ тысячъ и меньше тысячи, а въ среднихъ и малыхъ—свыше тысячи и меньше четырехъ сотъ участвующихъ.

[8]) § 72 и 81.

[9]) § 84. Впрочемъ, есть ограниченіе: избранными въ представители изъ числа гражданъ невладѣющихъ недвижимой собственностью можетъ быть неболѣе $^1/_4$ всѣхъ представителей. § 85.

кандидаты къ нимъ (Stellvertreter), заступающіе представителей въ случаѣ ихъ смерти, болѣзни или отсутствія; количество такихъ кандидатовъ должно быть равно одной трети всѣхъ представителей [1]). Й тѣ и другіе избираются на три года; но приэтомъ каждый годъ одна треть ихъ по жребію обновляется также путемъ выборовъ [2]).

Выбранные такимъ образомъ представители города составляютъ собою одно собраніе, предсгавляющее въ своемъ лицѣ всю совокупность городскихъ общинъ, весь городъ по отношенію къ дѣламъ его касающимся [3]). Собраніе представителей само избираетъ себѣ, изъ своей собственной среды, предсѣдателя и кандидата къ нему на одинъ годъ [4]).

Собраніе представителей, какъ учрежденіе представляющее собою все гражданство имѣетъ право и обязанность заботиться о распредѣленіи между отдѣльными гражданами разнаго рода сборовъ и повинностей, идущихъ на удовлетвореніе городскихъ нуждъ [5]). Оно завѣдуетъ вообще всѣми дѣлами и нуждами городской общины; но завѣдуетъ не непосредственно, а черезъ посредство особаго коллегіальнаго учрежденія—уже упомянутаго магистрата, который по отношенію къ нему и является не болѣе какъ простымъ распорядительнымъ органомъ.

Въ каждомъ городѣ учреждается по одному магистрату [6]), количественный составъ котораго обусловливается количествомъ населенія самого города: minimum числа членовъ—въ малыхъ городахъ—шесть [7]); а maximum—въ большихъ—семнадцать [8]). Предсѣдатель и меньшинство совѣтниковъ получаютъ вознагражденіе за свои труды—именно тѣ, на которыхъ возлагаются какія

---

[1]) § 71.
[2]) § 86.
[3]) § 108.
[4]) § 116.
[5]) § 109.
[6]) § 140.
[7]) Одинъ бургмейстеръ и одинъ ратманъ, онъ же и казначей—оба съ жалованьемъ; и кромѣ того отъ 4 до 6, смотря по мѣрѣ надобности, ратмановъ безъ жалованья—§ 142.
[8]) Одинъ обербургмейстеръ, отъ четырехъ до пяти городскихъ со-

либо спеціальныя отрасли управленія. Всѣ члены магистрата, исключая обербургмейстера въ большихъ городахъ, начиная съ бургмейстера, избираются собраніемъ представителей [1]). На должность же обербургмейстера представители выбираютъ трехъ кандидатовъ, изъ которыхъ уже и назначается одинъ королевской властью [2]). Всѣ остальные члены магистрата, избираемые прямо, какъ мы видѣли, представителями, утверждаются провинціальнымъ правительственнымъ учрежденіемъ (Provinzialpolizeibehörde) [3]). Если въ томъ и въ другомъ случаѣ выбраны и представлены будутъ лица, неудовлетворяющіе необходимымъ для того условіямъ, то послѣ отказа въ утвержденіи производятся новые выборы [4]).

Мы видѣли, что одна часть членовъ магистрата получаетъ вознагражденіе, другая—служитъ безвозмездно; первая, какъ несущая такъ сказать главную обузу городскаго управленія на своихъ плечахъ, и обязанная посвящать на эти занятія все свое время (почему и получаетъ вознагражденіе) избирается на вдвое большій срокъ, чѣмъ остальные члены магистрата [5]) Приэтомъ законодатель отъ членовъ магистрата избираемыхъ на 12 лѣтъ, какъ людей имѣющихъ завѣдывать спеціальными отраслями городскаго хозяйства или управленія, требуетъ основательныхъ въ пору-

---

вѣтниковъ—съ жалованьемъ и отъ 12 до 15—безъ жалованья—§ 144. Въ среднихъ городахъ магистратъ состоитъ изъ одного бургмейстера, двухъ совѣтниковъ съ жалованьемъ и отъ 7 до 12 безъ него—§ 143. Впрочемъ, въ случаѣ необходимости, собраніе депутатовъ можетъ, съ одобренія правительственнаго провинціальнаго учрежденія, выбрать сверхъ этого числа еще одного или нѣсколькихъ совѣтниковъ съ жалованьемъ—§ 145.

[1]) § 152, 145. Выборы производятся не изъ среды только представителей, но изъ гражданъ вообще; причемъ еслибъ былъ выбранъ и утвержденъ даже неполучившій еще права гражданина,—получаетъ его ipso facto.—§ 155.

[2]) § 153.

[3]) § 152.

[4]) § 154.

[5]) Вторая половина параграфа 141 и § 146: Первые избираются на 12 лѣтъ, а вторые—на шесть; причемъ, ежегодно (а гдѣ ихъ небольшое количество—каждые два года) часть ихъ обновляется.

чаемомъ имъ дѣлѣ знаній, для чего и предлагаетъ подвергать ихъ по этому предмету испытанію [1]).

Выше уже было замѣчено, что магистратъ—непосредственный органъ управленія, подчиненный собранію представителей, которое регулируетъ всѣ его дѣйствія. Положеніе 1808 года такъ, въ общихъ выраженіяхъ, опредѣляетъ взаимныя отношенія другъ къ другу этихъ двухъ органовъ городскаго самоуправленія: «полное завѣдываніе всѣми, касающимися общины, дѣлами должно сосредоточиваться, для установленія единства, въ рукахъ магистрата; самому же гражданскому обществу города остается право сильнѣйшаго содѣйствія съ цѣлью поощренія въ немъ болѣе живаго участія въ общественныхъ дѣлахъ» [2]). Опредѣленіе, изъ котораго едва ли бы можно было составить сколько нибудь точное понятіе объ отношеніяхъ этихъ двухъ учрежденій другъ къ другу, если бы въ томъ же «положеніи» не содержалось другихъ, менѣе отвлеченныхъ, но за то болѣе точныхъ, юридическихъ постановленій по данному вопросу. На основаніи только что приведеннаго опредѣленія можно, пожалуй, придти къ заключенію, что магистратъ въ качествѣ Ortsobrigkeit, какъ выражается «положеніе», стоитъ чуть ли не выше собранія представителей, обязаннаго ему «содѣйствовать». Но этому выводу противорѣчитъ прежде всего уже тотъ простой фактъ, что содѣйствующее въ данномъ случаѣ учрежденіе избираетъ членовъ этой Ortsobrigkeit; а дальше, въ слѣдующей же статьѣ [3]), «положеніе», говоря о возможности введенія чего либо новаго или измѣненія уже существующаго въ общественно-городскомъ строѣ, замѣчаетъ, что сдѣлать этого не можетъ не только магистратъ, но даже и собраніе представителей. Изъ этого замѣчанія вскользь отношенія магистрата къ собранію уясняются несравненно больше, чѣмъ изъ приведеннаго только что спеціальнаго опредѣленія этого вопроса; несомнѣнно уже одно: собраніе представителей—высшее, относительно магистрата, учрежденіе.

Одна изъ статей «положенія» говоритъ прямо, что «маги-

---

[1]) § 149.

[2]) § 169.

[3]) § 170.

стратъ есть учрежденіе «исполнительное» [1]); что на немъ лежитъ лишь общее завѣдываніе общественными дѣлами и тѣ спеціальныя отрасли управленія, вѣдѣніе которыхъ точно опредѣлены закономъ [2]). Это постановленіе уже совершенно ясно опредѣляетъ роль магистрата. Косвеннымъ путемъ изъ него можно вывести заключеніе, что магистратъ, какъ исполнительный органъ—подчиненъ собранію представителей, пользующемуся, такъ сказать, законодательной властью по отношенію къ городскимъ дѣламъ [3]). Но объ этомъ прямо уже слѣдуетъ заключить изъ права собранія депутатовъ контролировать «все городское управленіе во всѣхъ его отрасляхъ» [4]).

Однако, магистратъ не былъ, какъ можно подумать на основаніи всего этого, безусловно подчиненнымъ органомъ собранія, безмолвно обязаннымъ исполнять всѣ опредѣленія послѣдняго. Магистратъ имѣлъ право въ томъ случаѣ, если бы въ опредѣленіяхъ собранія представителей натолкнулся на важныя сомнѣнія, еслибъ увидѣлъ въ нихъ опасность для общества или для государства и «не былъ бы въ состояніи согласиться съ собраніемъ»—обратиться къ высшему государственному учрежденію [5]). Это послѣднее постановленіе уже сильно измѣняетъ зависимыя положеніе магистрата относительно собранія представителей, значительно умаляя его.

Кромѣ магистрата для непосредственнаго завѣдыванія администраціей—лучше тѣми или другими спеціальными отраслями ея—могутъ быть учреждаемы такъ называемыя депутаціи и коммиссіи, которыя составляются изъ одного или нѣсколькихъ членовъ магистрата и нѣсколькихъ же (притомъ въ гораздо большемъ числѣ) членовъ изъ среды представителей и простыхъ гражданъ,

---

[1]) § 174.

[2]) Ibid.

[3]) § 108. Это первый параграфъ втораго отдѣла шестой главы, озаглавленнаго—«Gesetzliche Vollmacht der Stadtverordneten».

[4]) § 183.

[5]) § 184 п. 3. Здѣсь идетъ рѣчь о постановленіяхъ, касающихся финансовыхъ операцій. Но въ «положеніи» есть нѣсколько постановленій въ этомъ же смыслѣ и по поводу другихъ болѣе общихъ вопросовъ—§ 171 и 172: по этимъ постановленіямъ магистратъ обращается съ дѣломъ въ мѣстное полицейское учрежденіе.

избираемыхъ собраніемъ представителей [1]). Наконецъ, чисто административнымъ же учрежденіемъ является еще и единоличная должность представителя участка, который избирается собраніемъ представителей изъ среды гражданъ-домовладѣльцевъ даннаго участка на шесть лѣтъ [2]). Это должностное лицо по отношенію къ избирательному участку города представляетъ собою тоже, что магистратъ по отношенію къ цѣлому городу. По отношенію же къ магистрату онъ—подчиненное должностное лицо (Unterbehörde). Въ районѣ участка, представителемъ котораго онъ является, его вѣдѣнію подлежатъ «мелкія дѣла» (die kleinere Angelegenheiten) и наблюденіе за исполненіемъ полицейскихъ предписаній, касающихся, напр., освѣщенія улицъ, ночныхъ сторожей и т. п. [3]).

Вотъ въ общихъ чертахъ организація городскихъ учрежденій Пруссіи по «положенію» 1808 года. Этой организаціи поручены государствомъ въ завѣдываніе всѣ дѣла, касающіяся города, какъ общины. Въ чемъ же эти дѣла общины состоятъ? Положеніе перечисляетъ ихъ, говоря о томъ, что вѣдаютъ магистратъ и смѣшанныя депутаціи и коммиссіи; къ области вѣдѣнія этихъ учрежденій, стало быть, самого городскаго общества, относится: школьное дѣло; дѣла благотворительности; дѣла, касающіяся городскихъ церквей; извѣстная часть полиціи безопасности: предохраненіе отъ пожаровъ черезъ посредство особыхъ пожарныхъ обществъ; строительная, санитарная полиціи; освѣщеніе города; наблюденіе за мѣрой и вѣсомъ; завѣдываніе тюрьмами и т. п.; наконецъ, разумѣется, завѣдываніе городской собственностью, городскимъ имуществомъ [4]).

---

[1]) § 175. Число членовъ отъ гражданъ обусловливается обстоятельствами и всегда можетъ быть по настоянію магистрата увеличено. § 177. Избираются они на 6 лѣтъ, но черезъ три года могутъ отказаться—§ 181.

[2]) § 163. Черезъ три года онъ однако можетъ заявить о нежеланіи продолжать службу. Жалованья не полагается. Къ нему избирается кандидатъ—§ 164.

[3]) § 182.

[4]) § 179. Все перечисленное въ текстѣ завѣдуется черезъ посредство смѣшанныхъ коммиссій и депутацій. Самъ же магистратъ непо-

Что касается полиціи безопасности въ самомъ узкомъ значеніи этого слова, то законодатель оставилъ за государствомъ право или учредить въ городахъ особыя полицейскія учрежденія, или возложить вѣденіе полиціи на магистраты [1]); но притомъ, во всякомъ случаѣ всѣ расходы, потребные на содержаніе полицейскаго персонала, должны падать на городское общество [2]).

Городовое положеніе 1808 года, какъ созданное въ виду указанныхъ нами цѣлей—развитія въ городскомъ населеніи духа гражданства и самостоятельности, освобожденія этого населенія изъ подъ ферулы правительственной опеки—славится тѣмъ, что дѣйствительно эту опеку совершенно устранило, ограничивъ правительственный надзоръ за ходомъ городскаго самоуправленія до такихъ крайнихъ предѣловъ, что заслужило, какъ увидимъ, даже упрекъ въ излишествѣ по этому вопросу. Посмотримъ, въ чемъ же выражается этотъ, якобы до нуля доведенный, правительственный надзоръ.

Положеніе именно открывается постановленіемъ, опредѣляющимъ, такъ сказать, объемъ правительственнаго надзора за муниципальнымъ учрежденіями: «за государствомъ и его учрежденіями», говоритъ это опредѣленіе, «остается право высшаго надзора за городами, ихъ устройствомъ и ихъ имуществомъ» [3]). Этотъ высшій надзоръ государства выражается въ томъ, что оно утверждаетъ всѣ новые статуты собранія представителей, членовъ магистрата въ ихъ должности, просматриваетъ отчеты городовъ объ управленіи ихъ имуществомъ, разбираетъ жалобы отдѣльныхъ лицъ или цѣлыхъ корпорацій на распоряженія общины [4]). Вникнувъ нѣсколько ближе въ подробности проявленія

средственно вѣдаетъ все, касающееся выборовъ и назначенія должностныхъ лицъ; напр., веденіе списка избирателей и т. п.; онъ же вѣдаетъ все, относящееся до фабрикъ, мануфактуръ, торговли; и наконецъ, контролируетъ смѣшанныя коммиссіи и депутаціи. § 178.

[1]) § 166.

[2]) § 167: такъ какъ полиція въ городѣ учреждается «главнымъ образомъ для безопасности и блага городскихъ жителей».

[3]) § 1.

[4]) § 2, 152, 153, 171, въ этомъ послѣднемъ параграфѣ именно идетъ рѣчь объ утвержденіи новыхъ постановленій, статутовъ; п. 3 § 184, § 49—51.

этого высшаго надзора, едвали можно будетъ согласиться съ тѣми, кто находилъ этотъ надзоръ слишкомъ слабымъ и вообще постановленіе положенія 1808 года по этому вопросу больнымъ мѣстомъ его. Разумѣется, сравнительно съ французской организаціей по данному вопросу муниципальныхъ учрежденій, рѣшеніе послѣдняго положеніемъ 1808 года могло показаться и самому правительству и всѣмъ сторонникамъ централизаціи крайне несообразнымъ съ интересами государства. Но такое сравненіе едва ли умѣстно въ виду повидимому совершенно различныхъ цѣлей, къ которымъ стремились въ данномъ случаѣ оба государства.

Городовое Положеніе 1808 года просуществовало сравнительно очень недолго: черезъ двадцать два года съ небольшимъ— 17 марта 1831 года—оно было издано, подъ именемъ revidirte Städte-Ordnung, въ сильно измѣненномъ видѣ. Опасность миновала, отечество отъ того врага, въ виду борьбы съ которымъ отчасти создавалось и самое положеніе 1808 года, избавилось, въ «гражданскомъ духѣ» подданныхъ нужды въ такой степени уже не было; наоборотъ, нужда, видимо ощущалась въ возможно большемъ усиленіи власти государства или лучше правительства; а потому пересмотръ городоваго положенія, понятно, сдѣлался настоятельной потребностью.

Еще четырехъ лѣтъ не прошло со времени изданія положенія 1808 года, какъ уже рѣшено было измѣнить его. 30 іюля 1812 изданъ былъ эдиктъ, касавшійся организаціи сельскихъ общинъ; въ этомъ эдиктѣ высказывалось начало, по которому только самые большіе города (именно семь: Берлинъ, Бреславль, Кенигсбергъ, Штетинъ, Эльбингъ, Потсдамъ и Франкфуртъ) управлялись бы впредь по положенію 1808 года; а всѣ остальные—по новому положенію, одинаковому какъ для сельскихъ, такъ и городскихъ общинъ и вводившему по отношенію къ общиннымъ учрежденіямъ новую высшую инстанцію такъ называемую Kreis-korporation [1]). Осуществленію этого плана помѣ-

[1]) Rönne, Das Staats-Recht der preuss. Monarchie, B. II S. 525. (3 aufl.). Второвъ, Сравнит. обозрѣніе муниципал. учрежденій Франціи, Бельгіи, Италіи, Австріи, и Пруссіи, стр. 66.

шала однако война, послѣ которой взгляды правительства измѣнились на данный вопросъ; но оно отъ него все таки не отказалось; тѣмъ болѣе, что измѣненія положенія 1808 года желали представители нѣкоторыхъ изъ городовъ.

Въ октябрѣ 1828 года королю его министерствомъ представленъ былъ, вмѣстѣ съ обзоромъ положенія 1808 года, проэктъ новаго городоваго положенія. Къ проэкту приложены были мнѣнія отдѣльныхъ сословій. Проэкту данъ былъ ходъ. Въ половинѣ марта 1831 года онъ наконецъ былъ обнародованъ [1]).

Распубликовывая «пересмотрѣнное» городовое положеніе, законодатель объявлялъ, что положеніемъ 1808 года поставленная ему цѣль—вызвать въ гражданахъ сочувствіе къ общему благу ихъ города—достигнута и что его, законодателя, полное довѣріе къ гражданамъ не умалилось, почему онъ и рѣшилъ распространить дѣйствіе этого положенія и на вновь присоединенныя провинціи; но предварительно оно было подвергнуто разсмотрѣнію, которое, не измѣняя основныхъ началъ закона, повело лишь или ко внесенію въ составъ положенія тѣхъ исправленій и дополненій, которымъ положеніе 1808 года подвергалось за весь періодъ его существованія; или къ такимъ измѣненіямъ, которыя были найдены вообще болѣе соотвѣтствующими интересамъ городскаго хозяйства и управленія [2]).

Относительно этого заявленія верховой власти о неприкосновенности началъ положенія 1808 года слѣдуетъ замѣтить, что согласиться съ нимъ едва ли возможно категорически: тѣ дополненія и особенно измѣненія, найденныя болѣе цѣлесообразными и т. д., на столько много внесли въ положеніе новаго, едвали согласнаго съ его основными началами, что въ неприкосновенности послѣднихъ можно сильно усомниться.

Магистратъ и собраніе представителей и по новому городовому положенію остаются учрежденіями, представляющими собою весь городъ, какъ общину, завѣдующими его управленіемъ; но

---

[1]) Rönne, die preuss. Städteordnungen, стр. 17—18. О выслушаніи сословныхъ мнѣній упоминается и въ королевскомъ манифестѣ, которымъ обнародывалось новое положеніе.

[2]) Королевскій манифестъ.

ихъ внутренняя организація и взаимныя другъ къ другу отношенія значительно измѣняются.

Количественный составъ собранія представителей также обусловливается «величиной города», значительностью его промышленной жизни и объемомъ дѣлъ общественныхъ; но законодатель уже отказывается отъ дѣленія городовъ на три категоріи и опредѣленія для каждой изъ нихъ своего minimum'a и maximum'a числа представителей; онъ устанавливаетъ одинъ, общій для всѣхъ городовъ, minimum и maximum ихъ—девять и шестьдесятъ, въ средѣ котораго города могутъ, по собственному усмотрѣнію, выбирать то или иное число [1]). Прежде, мы видѣли, право активнаго избранія совпадало съ правомъ пассивнаго. По положенію 1831 года этого совпаденія не существуетъ болѣе: чтобы пользоваться правомъ пассивнаго избранія необходимо обладать или недвижимой собственностью опредѣленной, довольно высокой, стоимости, или опредѣленнымъ доходомъ, цифра котораго значительно выше цифры, установленной положеніемъ 1808 года [2]). Такимъ образомъ новое городовое положеніе, видимо, стремится этимъ путемъ передать управленіе городскими дѣлами въ руки болѣе состоятельныхъ, а стало быть, по мнѣнію законодателя и болѣе благонадежныхъ (въ политическомъ смыслѣ) элементовъ городскаго населенія. Это стремленіе выразилось и въ постановленіи, чтобы половина представителей собранія непремѣнно состояла изъ домовладѣльцевъ [3]). Все городское населеніе для избранія представителей предоставляется дѣлить не на территоріальные лишь участки, но вмѣстѣ съ тѣмъ и по

---

[1]) Revid. Staedte-Ordnung 17 märz 1831 г. § 46. Въ томъ же числѣ избираются и кандидаты.

[2]) Ibid. § 56: minimum стоимости недвижимой собственности—1000 тал. въ маленькихъ городахъ; въ большихъ—12000 тал.; по положенію 1808—чистый доходъ дающій право активнаго и пассивнаго избранія—200 талеровъ въ большихъ городахъ и 150—въ маленькихъ, § 47; по положенію 1831 г. доходъ этотъ долженъ быть не менѣе 200 талеровъ въ послѣднихъ и 1200 въ первыхъ—§ 56.

[3]) Ibid. §.49. По положенію 1808 г. требовалось, какъ мы видѣли, двѣ трети но за то не существовало такого высокаго активнаго ценза.

классамъ, на которые распадается населеніе, смотря по занятіямъ или образу жизни [1]). Выборъ между тѣмъ или другимъ дѣленіемъ предоставляется самимъ городамъ. Въ маленькихъ городахъ для выборовъ представителей всѣ граждане собираются въ одно собраніе [2]).

Въ этомъ и состоятъ измѣненія относительно собранія городскихъ представителей и ихъ избранія. Нельзя не замѣтить какъ черту наиболѣе цѣлесообразную и разумную новаго положенію по отношенію къ вопросамъ, нами до сихъ поръ разсмотрѣнымъ—ту, такъ сказать, свободу самоопредѣленія городовъ, которая дается послѣднимъ относительно числа членовъ представителей, дѣленія населенія на части при выборахъ послѣднихъ—въ предѣлахъ установленныхъ закономъ. Этимъ дается городамъ все таки большая возможность сообразовать установленныя для нихъ закономъ учрежденія съ существующими въ нихъ условіями общественной жизни, такъ разнообразными въ различныхъ городахъ. Само собою разумѣется, что какъ по этимъ вопросамъ, такъ и вообще по всѣмъ, по которымъ городамъ предоставленъ былъ свободный выборъ, имъ не предоставлялось пользоваться этимъ правомъ когда имъ вздумается; они не могли, напр., измѣнять число членовъ собранія представителей каждое трехлѣтіе или одно трехлѣтіе дѣлить, для выборовъ представителей, городское населеніе на территоріальные участки, а другое на классы. Каждый городъ остановившись разъ на томъ или иномъ изъ предоставленныхъ ему городовымъ положеніемъ рѣшеніи вопроса, долженъ внести его въ особый статутъ, которымъ онъ, вообще, опредѣлилъ бы подробности своего устройства, на основаніи началъ, изложенныхъ въ городовомъ положеніи [3]). Такой статутъ, будучи выработанъ городскими учрежденіями, представляется чрезъ высшаго представителя мѣстной администраціи министру внутреннихъ дѣлъ, который, если въ статутѣ нѣтъ уклоненій отъ городоваго положенія,

---

[1]) Ibid. §§ 52 и 57.

[2]) Ibid §§ 50 и 53.

[3]) Ibid. §§ 1 и 2. Статутъ можетъ даже содержать въ себѣ и отступленія отъ городоваго положенія, если они окажутся необходимыми въ виду какихъ либо особенностей города; § 3.

и утверждаетъ его; если же въ немъ содержатся эти уклоненія, то необходимо утвержденіе верховной власти [1]).

Нѣкоторыя измѣненія постигаютъ и магистраты: вопервыхъ, относительно состава ихъ опредѣляется лишь minimum числа членовъ—т р и помимо бургмейстера или обербургмейстера; во вторыхъ, должность обербургмейстера вводится лишь въ тѣхъ городахъ, въ которыхъ найдено это будетъ нужнымъ королевской властью [2]); въ третьихъ, предсѣдатель магистрата—бургмейстеръ или обербургмейстеръ—необходимо долженъ быть одного изъ христіанскихъ вѣроисповѣданій [3]). Несравненно болѣе важное и значительное измѣненіе сдѣлано въ отношеніи магистрата, какъ исполнительнаго органа, къ собранію представителей, какъ совѣщательному.

Вопервыхъ, введенъ особый способъ непосредственныхъ сношеній этихъ двухъ учрежденій: для лучшаго уясненія основаній какой либо мѣры магистратъ получаетъ право посылать въ собраніе представителей одного или нѣсколькихъ членовъ изъ своей среды; тоже самое право, относительно магистрата, получаетъ собраніе представителей [4]). Притомъ вообще отношенія этихъ двухъ учрежденій другъ къ другу въ положеніи 1831 года опредѣлены гораздо точнѣе, полнѣе и яснѣе, чѣмъ они были опредѣлены старымъ положеніемъ; несравненно яснѣе высказывается новое положеніе и на случай столкновеній этихъ учрежденій; хотя на этотъ разъ магистратъ, въ противоположность основному началу отношеній подчиненнаго учрежденія къ подчиняющему, становится въ гораздо болѣе независимыя отношенія къ собранію представителей, чѣмъ онъ стоялъ къ нему по положенію 1808 года. Новое положеніе опредѣляетъ: если магистратъ убѣдится, что опредѣленіе собранія представителей вредно должно отразиться на общественномъ благѣ, онъ д о л ж е н ъ отказать въ своемъ согласіи исполнить его даже и послѣ того какъ собраніе не откажется отъ своего постановленія послѣ разъясненій черезъ депутатовъ;

---

[1]) Ibid. § 4.
[2]) Ibid. § 85.
[3]) Ibid. § 89.
[4]) Ibid. § 111.

магистратъ передаетъ дѣло правительству, которое уже и рѣшаетъ недоразумѣніе, принявъ предварительно мѣры къ примиренію этихъ двухъ учрежденій [1]). И такъ новое положеніе ставитъ вопросъ, повторяю, проще и яснѣе: оно прямо признаетъ за магистратомъ право отказываться исполнять постановленія собранія, когда онъ найдетъ это нужнымъ; и притомъ не въ томъ только случаѣ, какъ это допускалось положеніемъ 1808 года, когда постановленіе противорѣчитъ закону, а когда оно противорѣчитъ, какъ мы видѣли, общественному благу. Понятіе блага—понятіе совершенно неопредѣленное сравнительно съ понятіемъ закона; по этому, въ данномъ случаѣ самостоятельности магистрата дается этимъ постановленіемъ очень и очень широкая арена. Мало того, магистратъ получаетъ право совершенно также дѣйствовать и въ томъ случаѣ, когда онъ самъ предлагаетъ какое либо нововведеніе или измѣненіе [2]). Такъ разрѣшилъ законодатель вопросъ, не мало занимавшій публицистическую литературу того времени, высказавшую по поводу его далеко не одинъ и тотъ же взглядъ. Одни, исходя изъ положенія, что собраніе представителей представляетъ собою весь городъ, право всѣхъ гражданъ на управленіе ихъ общественными дѣлами, пользуется властью законодательной, а магистратъ—лишь подчиненный органъ этого собранія, приходили къ заключенію, что всѣ споры между этими учрежденіями изчезнутъ eo ipso, а потому всѣ теперь такъ усердно изобрѣтаемыя средства для примиренія ихъ окажутся совершенно излишними. Къ другому взгляду приходитъ противная партія: она находитъ, что для утвержденія «необходимой самостоятельности и силы» городовъ, нужно, чтобы магистратъ былъ совершенно самостоятельнымъ учрежденіемъ. Эта партія въ подтвержденіе своего взгляда ссылалась какъ на прежній средневѣковой строй городовъ, въ которомъ магистратъ былъ до того самостоятеленъ, что «самъ собою и самъ изъ себя пополнялся»; такъ и на то теоретическое положеніе, что во всякомъ тѣлѣ голова есть нѣчто властвующее, чему тѣло и всѣ его члены должны повиноваться. А магистратъ—голова города какъ тѣла. Сторонники этого взгляда находятъ, что

[1]) Ibid. § 115.
[2]) Ibid. § 116.

новая «система выборовъ» существенно это основное начало нарушила [1]).

Городовое положеніе 1831 года, какъ мы видѣли, не прибѣгло ни къ той, ни къ другой системѣ; оно изобрѣло свою, какъ бы среднюю между этими двумя. Раумеръ, у котораго заимствовались мы, излагая только что приведенные взгляды на взаимныя отношенія двухъ городскихъ учрежденій, возстаетъ противъ того и другаго изъ этихъ взглядовъ, доказывая, что первый покоится на началѣ «народнаго суверенита», а второй необходимо долженъ повести къ «господству немногихъ» [2]). Онъ находитъ систему городоваго положенія, наиболѣе удовлетворительной [3]).

Теперь остается остановиться нѣсколько еще на одномъ очень важномъ вопросѣ, по отношенію къ которому положеніе 1831 года значительно отличается отъ положенія 1808 года. Я говорю объ отношеніи органовъ правительственной власти къ органамъ и учрежденіямъ городскаго самоуправленія; другими словами, объ объемѣ правительственнаго надзора за этими послѣдними.

Уже изъ того обстоятельства, что, какъ мы видѣли, однимъ изъ крупнѣйшихъ недостатковъ городоваго положенія 1808 считали будто бы слишкомъ ограниченное право высшаго надзора со стороны государства [4]), приходится заключить, что въ городовомъ положеніи 1831 года это право будетъ значительно разширено. Такъ оно и есть на самомъ дѣлѣ. По постановленію этого положенія ко всѣмъ существовавшимъ средствамъ достиженія цѣлей государственнаго надзора присоединяется одно новое, очевидно заимствованное изъ сосѣдней Франціи. «Если», говоритъ положеніе 1831 года, «собраніе представителей часто будетъ пренебрегать своими обязанностями, впадать въ безпорядокъ и смуты,

---

[1]) V. Fried. Raumer, Ueber die preussische Städteordnung, s. 55—57.

[2]) Ibid. 57—61.

[3]) Ibid. 61. Подробно, по отношенію къ этому вопросу, мы остановимся, на мнѣніи Раумера и возражавшаго ему Штрекфусса когда будемъ говорить о данномъ вопросѣ по нашему законодательству о городскомъ самоуправленіи.

[4]) См. стр. 80; Mascher, die staedtische Kommunal-Verfassung. 2 изд. стр. 16. Тоже повторено и у Второва—назв. соч. стр. 66.

то „Мы по точномъ изслѣдованіи дѣла, распустимъ его и составленіе новаго собранія опредѣлимъ по усмотрѣнію; а виновныхъ въ безпорядкахъ на время или на всегда объявимъ неспособными къ выборамъ» [1]). А въ послѣдней главѣ положенія, главѣ XI, спеціально посвященной вопросу «о высшемъ надзорѣ надъ городскимъ управленіемъ» въ концѣ 139 параграфа—единственнаго составляющаго ея содержаніе—король говоритъ, что въ случаѣ, «если противъ ожиданія большинство гражданства даннаго города окажется виновнымъ въ совершенно особенномъ нарушеніи обязанностей, то Мы предоставляемъ себѣ право лишить такой городъ устройства, дарованнаго ему настоящимъ городовымъ положеніемъ» [2]).

Что разумѣетъ здѣсь король подъ особеннымъ нарушеніемъ обязанностей, за которое грозитъ городу такой жестокой карой, можно только догадываться, не имѣя въ рукахъ тѣхъ указаній, которыми правительство мотивировало подобнаго рода опредѣленія; но едвали мы, кажется, ошибемся, если подъ этимъ туманнымъ выраженіемъ будемъ разумѣть намекъ на вмѣшательство собранія представителей въ политическія дѣла или событія. На законодателя видимо повліяли событія Франціи; онъ боится отраженія ихъ въ своемъ государствѣ, на своихъ подданныхъ. И боялся онъ не напрасно: событія іюльскихъ дней въ Парижѣ не могли не отразиться въ Берлинѣ, какъ и во всей Германіи. Вспомнимъ сентябрскія событія въ городахъ королевства саксонскаго—Лейпцигѣ и Дрезденѣ, возстаніе въ герцогствѣ Браунгшвейскомъ. Не менѣе сильно отразилась іюльская революція и въ Пруссіи. Это

---

[1]) Ibid. § 83.

[2]) Приэтомъ, законодатель въ такъ называемыхъ mittelbaren Städten, т. е. городахъ, въ которыхъ частному лицу принадлежало или право собственности на землю или право на управленіе и надзоръ за нимъ, возстановляетъ за этими владѣльцами сильное вліяніе на новое городское устройство: они утверждаютъ бургмейстера и всѣхъ членовъ магистрата, даютъ свое согласіе на постановленія по извѣстнаго рода дѣламъ и т. п. §§ 136, 137. Мауреръ имѣлъ полное основаніе сказать по поводу всѣхъ подобнаго рода постановленій, что они сдѣлали городовое положеніе 1831 года въ высшей степени непопулярнымъ. Тоже самое говоритъ и Dahlman въ своей Politik.

то отраженіе, намъ кажется, и есть причина тѣхъ двухъ мѣръ, о которыхъ мы говорили, особенно послѣдней.

Въ своемъ мѣстѣ мы уже указывали на ту особенность городоваго положенія, благодаря которой допускалась такъ сказать извѣстная свобода, которой пользовался каждый городъ относительно устройства своихъ органовъ самоуправленія въ предѣлахъ, установленныхъ закономъ; законодатель пошелъ въ этомъ отношеніи еще дальше. Издавая новое городовое положеніе, онъ eo ipso вовсе не уничтожалъ стараго, положенія 1808 года. Тѣмъ городамъ, въ которыхъ уже введено было это старое положеніе, предоставлено было выбирать: оставить ли старое устройство или ввести новое [1]). Уже благодаря этой свободѣ выбора совмѣстно существуютъ въ предѣлахъ прусскаго государства двѣ различныя организаціи городскаго самоуправленія; къ этому, въ тѣхъ городахъ, гдѣ городовое положеніе 1808 г. еще не было введено, положеніе 1831 года вводилось обязательно [2]). Пестрота и разнообразіе городскихъ учрежденій не смущали прусскаго правительства: во многихъ городахъ Познани дѣйствовали учрежденія бывшаго герцогства варшавскаго; въ прирейнскихъ провинціяхъ и Вестфаліи—особенныя учрежденія, однородныя съ сельскими и установленныя по французскому образцу, въ 1845 году въ однихъ и въ 1841 году въ другой [3]).

По поводу въ этихъ то послѣднихъ учрежденій мы скажемъ здѣсь нѣсколько словъ [4]).

---

[1]) Rönne, das Staats-Recht der preuss. Monarchie II, 525—26. Этого права лишены были лишь три маленькіе городка, стр. 16, прим. 2. Городовое положеніе 1808 г. сначала было введено во всѣхъ тѣхъ городахъ, которые, въ моментъ его обнародованія, входили непосредственно въ составъ Прусскаго государства. Ib. прим. 1.

[2]) Ibid., 526: въ нѣкоторыхъ городахъ бранденбургской марки, въ провинціи Саксоніи и вестфальской. Въ послѣдней, впрочемъ, лишь въ городахъ съ населеніемъ свыше 2500 человѣкъ; и наконецъ, въ Познани, тоже только въ большихъ городахъ.

[3]) Ibid.

[4]) Въ Вестфаліи эти учрежденія установляются закономъ подъ именемъ die Landgemeinde-Ordnung v. 31 oktober 1841; а въ Рейнскихъ провинціяхъ—подъ именемъ Gemeinde-Ordnung für die Rheinprovinz v. 23 juli 1845. Въ мартѣ и маѣ 1856 года оба эти законы замѣнены но-

Сильное французское вліяніе на муниципальный строй германскихъ городовъ въ такихъ провинціяхъ, какъ прирейнскія и вестфальскія совершенно понятно: было время, когда этотъ край прямо входилъ въ составъ Франціи или лучше подчинялся господству этой послѣдней. Благодаря этому обстоятельству, здѣсь просто цѣликомъ введенъ былъ муниципальный строй Франціи, какъ это имѣло мѣсто на всемъ лѣвомъ берегу Рейна, отчасти на правомъ—въ бывшемъ королевствѣ вестфальскомъ, даже въ Гамбургѣ, Любекѣ, Бременѣ [1]). Муниципальный строй всѣхъ этихъ провинцій опредѣлялся по преимуществу муниципальными законами Франціи временъ директоріи, консульства и первыхъ годовъ имперіи [2]); хотя введенъ-то этотъ строй былъ уже во времена имперіи, между 1807 и 1811 годами [3]). Если, по сверженіи нѣмцами наполеоновскаго господства, во многихъ изъ этихъ провинцій французскіе порядки и были уничтожены, то все таки въ нѣкоторыхъ изъ нихъ они оставались, покрайней мѣрѣ по отношенію къ городамъ, до сороковыхъ годовъ [4]); когда они замѣнены были, какъ мы видѣли, законами 1841 и 1845. года въ вестфальской и рейнской провинціяхъ. Эта замѣна не была однако полной замѣной французскаго строя чѣмъ либо покоящимся на коренныхъ германскихъ началахъ; это не былъ новый городской строй на «старыхъ основахъ», какъ выражается Мауреръ. Названные законы только видоизмѣнили существовавшее, покоясь въ сущности на тѣхъ же началахъ французскаго законодательства о муниципальномъ строѣ.

Эта изумительная пестрота началъ, на которыхъ покоилась городская организація сравнительно очень некрупнаго государства, царила въ немъ до самаго 1848 года, когда подъ вліяніемъ бурныхъ событій въ Берлинѣ какъ отраженія февральской революціи Фридрихъ Вильгельмъ IV вынужденъ былъ октроировать 5 декабря знаменитое Verfassungs-Urkunde; еще до изданія этого консти-

---

выми, покоящимися на однѣхъ и тѣхъ же основахъ съ ними: на нихъ то и остановлюсь.

[1]) Maurer, назв. соч., IV, 299 и 304.

[2]) Ibid. 301.

[3]) Ibid. 304—305.

[4]) Ibid. 306.

туціонная акта [1]) королевское правительство выработало законопроэкт объ общинномъ строѣ государства; но законо-проэктъ этотъ не подвергся почему-то обсужденію въ прусскомъ національномъ собраніи [2]). А послѣ изданія закона 5 декабря 1848 онъ не имѣлъ уже никакого значенія: новымъ палатамъ приходилось вырабатывать новый законо-проэктъ о муниципальномъ строѣ, опираясь на тѣ основныя начала, которыя устанавливалъ законъ 5 декабря въ своемъ 104 параграфѣ. Эти основныя начала въ нѣсколько измѣненномъ видѣ, безъ нарушенія однако чего либо существеннаго, вошли въ конституцію Пруссіи, изданную 31 января 1850 [3]). Въ девятой главѣ этой конституціи, въ § 105 этой главы, излагаются тѣ начала, на которыхъ имѣетъ быть построена общинная организація вообще: 1) всѣ внутреннія, особенныя дѣла общины обсуждаются новыми собраніями представителей, рѣшенія которыхъ исполняются особыми органами; случаи, въ которыхъ необходимо будетъ, для законности постановленій этихъ собраній, одобреніе «высшаго представительства (палатъ) или государственнаго правительства, будутъ опредѣлены закономъ; 3) общинамъ принадлежитъ право самостоятельнаго управленія ихъ собственными дѣлами подъ высшимъ надзоромъ государства, участіе общинъ въ завѣдываніи полиціей опредѣлится закономъ; 4) засѣданія общинныхъ собраній—публичны, бюджетъ общинный долженъ быть публикуемъ, покрайней мѣрѣ, разъ въ годъ [4]).

Вотъ на этихъ-то основныхъ, слишкомъ ужъ общихъ,

---

[1]) 20 мая 1848 г.; а 15 августа того же года онъ внесенъ въ прусское національное собраніе.

[2]) Не подвергся ему и контръ-проэктъ, внесенный въ собраніе отъ имени 54 депутатовъ лѣвой стороны. Rönne, die Gemeinde-Ordnung. 1850 стр. 7.

[3]) Rönne, das Staats-Recht der preuss. Monarchie, II 527. Мы не имѣли подъ руками конституціи 5 дек. 1848, а потому изложимъ въ текстѣ эти основы на основаніи § 105 конституціи 31 янв. 1850 года въ ея первоначальномъ видѣ; позже § 105 сокращенъ, приведенныя въ текстѣ положенія откинуты.

[4]) Въ этихъ четырехъ пунктахъ § 105 говорится не объ однихъ общинахъ, но вмѣстѣ о провинціяхъ, уѣздахъ (Kreis) и округахъ. Мы выбрали только то, что касается исключительно общинъ; вотъ по чему пунктъ 2 не вошелъ въ наше изложеніе.

началахъ и выработанъ былъ новыми палатами законъ 11 марта 1850 года—die Gemeinde-Ordnung für den Preussischen Staat [1]). Выработанный правительствомъ проэктъ этого закона внесенъ былъ въ половинѣ августа 1849 года въ первую палату, гдѣ онъ принятъ былъ окончательно лишь во второй половинѣ декабря того же года, а изъ второй палаты онъ вышелъ лишь въ концѣ февраля 1850 года, и королевскую санкцію получилъ 11 марта [2]).

Имѣя въ виду только что изложенныя основныя начала, а также мотивъ, которымъ руководилось правительство: что общій законъ, имѣющій въ виду всѣ общины государства, много послужитъ къ развитію въ народѣ сознанія о взаимномъ соотношеніи всѣхъ частей государства и къ проведенію въ другихъ частяхъ законодательства болѣе простыхъ и справедливыхъ началъ; имѣя въ виду эти два обстоятельства, опираясь только на нихъ, уже можно рѣшить, что новый законъ по отношенію къ самоуправленію, въ основѣ, въ общемъ, не будетъ полагать различія между сельскими и городскими общинами. Законодатель обращается къ новому началу въ этомъ отношеніи, началу французскому [3]).

Дѣйствительно, новый законъ различія между городскими и сельскими общинами не знаетъ. Онъ знаетъ лишь общины болѣе или менѣе крупныя съ точки зрѣнія ихъ населенности. Онъ знаетъ лишь общины съ населеніемъ менѣе 1500 человѣкъ и съ населеніемъ болѣе этой цифры [4]). Основываясь на этомъ дѣленіи, законъ устанавливаетъ и различіе въ самыхъ учрежденіяхъ и органахъ общиннаго самоуправленія. Такъ общинный совѣтъ, относительно числа членовъ его составляющихъ обусловливается

---

[1]) Вмѣстѣ съ нимъ изданъ былъ и Kreis-Bezirks,-und Provincial-Ordnung, съ которымъ онъ стоитъ въ самой тѣсной, непосредственной связи.

[2]) Rönne, die Gemeinde-Ordn., Einl., s. 7—9

[3]) Ссылаясь въ мотивахъ на примѣръ «многихъ нѣмецкихъ и не нѣмецкихъ странъ», законодатель подъ первыми разумѣлъ тѣ нѣмецкія, гдѣ, какъ въ Австріи, господствовалъ муниципальный строй французскаго пошиба; а подъ вторыми—Францію и Бельгію.

[4]) Gemeinde-Ordnung 11 märz 1850 § 9.

населеніемъ общины: въ общинахъ, населеніе которыхъ свыше 1500, онъ состоитъ minimum изъ 18 членовъ, а maximum —изъ 60 [1]). Въ общинахъ же, населеніе которыхъ ниже 1500 человѣкъ, общинный совѣтъ «по правилу» состоитъ изъ шести членовъ; но это число можетъ быть уменьшено до трехъ или увеличено до двѣнадцати [2]); стало быть, эти-то два числа и представляютъ собою minimum и maximum числа членовъ общиннаго совѣта. Само собою разумѣется, что и составъ учрежденій, играющихъ роль исполнительныхъ органовъ по отношенію къ общинному совѣту, такъ называемыхъ общинныхъ управленій, (Gemeinde-Vorstand) долженъ обусловливаться также количествомъ общиннаго населенія: такъ въ общинахъ втораго разряда это управленіе состоитъ изъ трехъ членовъ: общиннаго представителя и двухъ шöффеновъ [3]); въ общинахъ же перваго разряда оно состоихъ изъ бургмейстера (предсѣдатель), его товарища и извѣстнаго числа шöффеновъ: minimum два, а maximum —десять человѣкъ [4]).

Такимъ образомъ законодатель между городомъ съ одной стороны, селомъ и деревней съ другой никакого различія, кромѣ количества населенія, не видѣлъ; онъ сознавалъ лишь одно, исходя изъ этого единственнаго различія, «что для сельскихъ общинъ учрежденія должны быть установлены проще, чѣмъ для городскихъ», какъ онъ выражается въ мотивахъ, и что «эта цѣль можетъ быть достигнута и безъ изданія двухъ или болѣе особенныхъ законовъ» [5]).

Теперь обратимся къ ближайшему разсмотрѣнію новаго закона по отношенію къ тѣмъ вопросамъ, которые мы разсматривали по положеніямъ 1808 и 1831 годовъ. Посмотримъ, что оно вне-

---

[1]) Ibid. § 10. Впрочемъ, этотъ maximum—лишь для общинъ съ населеніемъ по 120000. Если же населеніе превышаетъ эту цифру, то на каждые 50000 жителей прибавляется по шести представителей. Такимъ образомъ, въ сущности, maximum не опредѣленъ.

[2]) Ibid. § 68.

[3]) Ibid. § 85 п. 1.

[4]) Ibid. § 27 п. 1. При населеніи болѣе 100000 на каждые 50000 прибавляется къ 10 по два шöффена; п. 2.

[5]) Rönne, ibid. стр. 11.

сло новаго, кромѣ указаннаго уже смѣшенія сельскихъ и городскихъ общинъ.

Кого считаетъ новый законъ членомъ общины? Принадлежащими къ общинѣ онъ признаетъ всѣхъ жителей общиннаго округа [1]). Но изъ всѣхъ этихъ принадлежащихъ къ общинѣ входитъ въ составъ ея въ качествѣ активнаго члена ея, пользующагося правомъ активнаго избранія, лишь тотъ, кто состоялъ жителемъ общины въ теченіи года, не получая за все это время никакого пособія изъ общественныхъ средствъ, уплачивалъ слѣдующіе съ него подати и вносилъ по меньшей мѣрѣ два талера въ годъ прямыхъ налоговъ или—въ общинахъ втораго разряда—имѣлъ участокъ земли цѣной во сто талеровъ или обладалъ домомъ. Разумѣется, онъ притомъ долженъ быть полноправнымъ гражданиномъ государства [2]). Эти полноправные члены общины пользуются вмѣстѣ съ тѣмъ и правомъ пассивнаго избранія, правомъ быть избираемыми [3]).

Въ систему избранія членовъ совѣта общины законъ 1850 г. вноситъ нѣчто совершенно новое, съ чѣмъ ни положеніе 1808, ни 1831 г., ни тѣ, которыя заимствованы изъ Франціи вовсе не были знакомы. Я говорю о дѣленіи избирателей общины на три разряда (Abtheilungen) по количеству уплачиваемыхъ ими податей. Законъ всѣхъ выборщиковъ общины дѣлитъ «соразмѣрно вносимымъ ими прямымъ налогамъ» или чистому доходу на три рязряда: къ первому онъ относитъ всѣхъ тѣхъ изъ нихъ, которые, платя прямой налогъ въ высшемъ размѣрѣ, вносятъ всѣ вмѣстѣ, одну треть всей суммы, уплачиваемой данною общиной; остальные избиратели распадаются на второй и третій классы, причемъ второй вноситъ половину налоговъ, вносимыхъ избирателями обоихъ классовъ вмѣстѣ. Каждый классъ или разрядъ избирателей выбираетъ по одной трети членовъ общиннаго совѣта [4]). Почти въ той же самой редакціи, въ какой мы ви-

---

[1]) § 12.

[2]) § 4. Въ нѣкоторыхъ общинахъ уплата прямаго налога замѣняется чистымъ доходомъ, maximum котораго—300 талеровъ, а minimum—200, смотря по населенію.

[3]) § 11.

[4]) Ibid. Въ тѣхъ общинахъ, гдѣ прямые налоги замѣнятся чис-

имъ данное постановленіе входящимъ въ законъ, входило оно и въ правительственный проэктъ его. Въ этомъ проэктѣ правительство мотивировало данное постановленіе пышной истиной: «одинаковымъ обязанностямъ должны соотвѣтствовать одинаковыя права», истиной, которая, по словамъ авторовъ проэкта, и «въ общинныхъ дѣлахъ должна оставаться неприкосновенной». Среди различныхъ доводовъ въ пользу того, что данное постановленіе есть именно осуществленіе этой великой истины, авторъ проэкта приводитъ и то, что право активнаго избранія уже въ древнемъ Римѣ покоилось на этомъ же основаніи, что на немъ оно покоится и во многихъ государствахъ. Онъ ссылается еще и на то, что «какъ въ средѣ бѣдныхъ, преобладаютъ силы физическія, такъ въ средѣ богатыхъ—силы умственныя» [1]). Всѣ эти доводы, однако, только замаскировываютъ, очевидно, ту настоящую цѣль, которую имѣлъ законодатель въ виду, изобрѣтая настоящую систему; эта цѣль его хотя и не прямо, высказывается въ слѣдующихъ словахъ его: «дѣйствительно общимъ правомъ голосованія можно назвать лишь то, которое обезпечиваетъ всѣмъ членамъ и элементамъ общества, а не только большинству населенія, представительство одинаково охраняющее ихъ интересы, соотвѣтствующее ихъ общинному и политическому значенію» [2]). Изъ этихъ словъ болѣе чѣмъ ясно, что цѣль законодателя—удалить тѣхъ членовъ общества, тѣ его элементы, соціальное и политическое значеніе которыхъ болѣе чѣмъ сомнительны и которые причинили правительству и верховной власти Пруссіи столько заботъ и горя въ пресловутые дни мартовской революціи. Это станетъ еще яснѣй, если принять во вниманіе, что тоже самое начало внесено и въ конституцію 31 января 1850 года [3]). Стремленіе законодателя обезпечить этихъ членовъ общества, эти его элементы пошли еще дальше. Половина всѣхъ избираемыхъ каждымъ разрядомъ представителей дол-

---

тымъ доходомъ, разряды избирателей устанавливается, на основаніи количества этого послѣдняго. Тоже и въ общинахъ съ населеніемъ меньше 1500—§ 69.

[1]) Rönne, ibid. стр. 86.

[2]) Ibid.

[3]) См. art. 71.

жна состоять изъ владѣльцевъ недвижимой собственности; и если таковыхъ въ общинѣ нѣтъ или очень мало, то—изъ арендаторовъ [1]). По отношенію къ общинамъ, населеніе которыхъ не превышаетъ полутора тысячъ человѣкъ законодатель прибѣгъ къ такой странной мѣрѣ: всѣ землевладѣльцы общины, обладающіе условіями выборщиковъ и вносящіе болѣ $^1/_4$ общинныхъ налоговъ, входятъ въ составъ общиннаго совѣта eo ipso, безъ всякихъ выборовъ [2]). Такимъ образомъ, кажется, внѣ всякаго сомнѣнія, что разсмотрѣнное постановленіе закона 11 марта 1850, —результатъ того революціоннаго движенія, которое охватило Пруссію какъ и всю Германію вслѣдъ за февральской революціей; его непосредственное отраженіе. Да и едва ли эти событія отразились на законѣ 1850 года лишь относительно одного этого вопроса.

Можно думать, что подъ вліяніемъ тѣхъ же соображеній, совершенно несостоятельныхъ по отношенію къ общинамъ, опредѣленъ и maximum состава общиннаго совѣта

Всѣ члены общиннаго управленія, не выключая бургмейстера, избираются общиннымъ совѣтомъ: первые на шесть, а послѣдній на 12 лѣтъ [3]); причемъ избраніе бургмейстера требуетъ утвержденія короля въ общинахъ съ населеніемъ болѣе 10000 человѣкъ или президента окружнаго совѣта (Regierungspräsidenten)—во всѣхъ остальныхъ общинахъ. На утвержденіе имѣетъ вліяніе мнѣніе уѣзднаго совѣта; отказъ въ утвержденіи можетъ имѣть мѣсто лишь согласно этому мнѣнію. Если, въ случаѣ отказа въ утвержденіи, и вновь выбранное лицо не будетъ утверждено, то король или президентъ окружнаго совѣта назначали бургмейстера сами, но только на шесть лѣтъ [4]). Верховная и административная власть пользуется такимъ правомъ, не по отношенію къ одному только бургомистру, предсѣдателю общиннаго управленія, но, какъ сейчасъ увидимъ, и по отношенію къ этому послѣднему въ его полномъ составѣ.

Такъ какъ по положенію 11 марта 1850 г. городскія общины относительно организаціи органовъ самоуправленія «не выдѣ-

[1]) Gem.-Ordn. 1850, § 14 и 72.
[2]) Ibid. § 68.
[3]) Ibid. § 29.
[4]) Ibid. § 31.

лялись изъ сельскихъ, а эти послѣднія необходимо стояли въ извѣстной іерархической связи съ другими, болѣе крупными, единицами мѣстнаго управленія; то понятно, что эта связь должна быть и между городскими общинами и этими единицами, въ данномъ случаѣ—уѣздомъ (Kreis) и округомъ (Bezirk). Связь эта выражалась въ той, опредѣленной степени, подчиненности, въ которую общинныя городскія учрежденія поставлены относительно уѣздныхъ и окружныхъ. Шестая глава положенія вся посвящена установленію этой подчиненности или надзора, которому городскія учрежденія вмѣстѣ со всѣми остальными общинами должны были подлежать со стороны уѣздныхъ и окружныхъ. «Надзоръ за управленіемъ общинными дѣлами», говоритъ одинъ изъ параграфовъ этой главы, «въ общинахъ болѣе чѣмъ съ десятитысячнымъ населеніемъ принадлежитъ, если только настоящимъ положеніемъ точно не установленъ другой способъ, окружному совѣту, а въ остальныхъ общинахъ въ первой инстанціи—уѣздной комиссіи, а во второй—тому же окружному совѣту» [1]). Надзоръ этихъ учрежденій по отношенію къ общиннымъ выражается въ томъ, что если общинный совѣтъ сдѣлаетъ постановленіе, переходящее за предѣлы его правъ или нарушающее государственные интересы, то бургмейстеръ или вообще представитель общины, въ силу своей должности или по приказанію государственнаго должностнаго лица пріостанавливаетъ исполненіе этого постановленія; вслѣдъ за этимъ онъ обязанъ испросить рѣшеніе президента окружнаго совѣта и извѣстить объ этомъ общинный совѣтъ [2]). Если общинный совѣтъ откажется отъ исполненія возложенныхъ на него обязательныхъ повинностей, то президентъ окружнаго совѣта или выполняетъ ихъ на счетъ государства или устанавливаетъ на удовлетвореніе ихъ спеціальные расходы [3]). На постановленіе президента окружнаго совѣта того и другаго рода общинный совѣтъ можетъ приносить жалобу, въ те-

[1]) § 138. Какъ уѣздныя комиссіи, такъ и окружные совѣты—учрежденія, выборныя. См. Kreis,-Bezirks-und Provincial-Ordnung 11 marx 1850, art. 6 и 33.

[2]) § 140. Постановленіе президента окружнаго совѣта должно быть мотивировано

[3]) § 141.

ченіи десяти дней, министру внутреннихъ дѣлъ, который можетъ, если найдетъ это нужнымъ, упразднить общинное представительство и совѣтъ и замѣнить ихъ спеціальными коммиссарами по собственному назначенію; но такое упраздненіе общинныхъ учрежденій можетъ имѣть мѣсто срокомъ не болѣе какъ на одинъ годъ [1]).

Вотъ въ нѣсколькихъ словахъ наиболѣе выдающіяся стороны положенія объ общинахъ 1850 года, которыми оно рѣзко отличается отъ предъидущихъ городовыхъ положеній Пруссіи и отличается, какъ это, намъ кажется, вытекаетъ изъ изложеннаго, далеко не въ выгодную сторону для общиннаго городоваго самоуправленія.

Положенію этому удалось просуществовать покойно очень недолго. Оно не было даже введено еще, какъ уже поднятъ былъ вопросъ о его отмѣнѣ. Уже въ 1851 году въ прусскихъ палатахъ зашла рѣчь о многихъ нарушеніяхъ, внесенныхъ относительно основныхъ началъ штейновскаго городоваго положенія 1808 года закономъ 1850 года; вмѣняли въ сильный недостатокъ этого послѣдняго между прочимъ и то, что имъ уничтожено различіе между городскими и сельскими общинами и такъ значительно усиленъ правительственный надзоръ. Правительству пришлось уступить: въ половинѣ 1852 года изданъ былъ указъ, которымъ введеніе общиннаго положенія въ дѣйствіе пріостанавливалось; тогда же это положеніе разослано было для обсужденія по провинціальнымъ собраніямъ; отвѣтъ былъ полученъ и отсюда неблагопріятный. Послѣ этого, въ маѣ 1853 года [2]) изданъ было въ одинъ день д в а закона, одинъ изъ которыхъ объявляетъ уничтоженными тѣ основы общиннаго и вообще мѣстнаго управленія, которыя устанавливались сто пятой статьей конституціи, замѣняя ихъ простымъ постановленіемъ, что мѣстное самоуправленіе будетъ опредѣлено спеціальными законами; другой майскій законъ уничтожаетъ положеніе 11 марта 1850 года и возстановляетъ—впрочемъ только для шести восточныхъ провинцій королевства [3])—начала стараго

[1]) §§ 142 и 143.

[2]) 24 мая.

[3]) Пруссіи, Бранденбурга, Помераніи, Силезіи, Познани и Саксоніи; исключены были Новая Померанія и островъ Рюгенъ, гдѣ остается старинное городское устройство. Städte-Ordn. v. 30 m. 1853. § 1 п. 1 и 3.

городоваго положенія, на которыхъ и строится изданное 30 мая 1853 года новое положеніе. Для городовъ же Вестфаліи и рейнскихъ провинцій, издаются новыя положенія три года спустя—въ 1856 году [1]).

Съ этого времени городскія учрежденія Пруссіи оставались неприкосновенными со стороны законодательной власти. Но въ 1859 году палата депутатовъ подняла вопросъ о пересмотрѣ закона 30 мая 1853 года, а въ слѣдующемъ году вопросъ этотъ поднятъ въ той же палатѣ уже и по отношенію ко всѣмъ, существовавшимъ городовымъ положеніямъ, причемъ высказана была мысль о необходимости одного, общаго всему государству закона о городскомъ самоуправленіи. Составленъ былъ проэктъ такого положенія и внесенъ въ палату въ 1862 году, но дѣло затормозилось [2]).

Законы общиннаго устройства городовъ, изданные въ 1853 и 1856 годахъ совершенно выдѣляютъ городскія общины изъ массы сельскихъ [3]); т. е. именно возвращаются въ этомъ отношеніи къ началамъ городоваго положенія 1808 года. Но не слѣдуетъ, однако, на городовое положеніе 30 мая 1853 г. для шести восточныхъ провинцій смотрѣть какъ на простое воспроизведеніе городскаго строя, уничтоженнаго закономъ 11 марта 1850 г.; кое что, и притомъ изъ самаго существеннаго, изъ этого послѣдняго вошло въ городовое положеніе 1853 года. Такъ, дѣленіе избирателей на три группы по количеству взносимыхъ ими прямыхъ податей вошло въ это положеніе въ его полной неприкосновенности [4]). Вошло изъ него точно также и опредѣленіе объ утвержденіи королемъ или правительствомъ бургмейстера, депутатовъ и шёффеновъ (послѣднихъ старое городовое положеніе тоже не знало) [5]);

---

[1]) Вестфальское городовое положеніе—19 марта, а рейнское—15 мая

[2]) Второвъ, назв. соч., 73—76. Rönne, das Staats-R. d. pr. Mon. II 528—530.

[3]) На что указываетъ уже и одновременное съ ними изданіе въ томъ же 1856 г. уложеній о сельскихъ общинахъ: die Landgemeinde-Ordnung v. 19 März 1856 для вестфальской провинціи; Gesetz betreffend die Landgemeinde-Verfar. in den 6 östl. Provinzen 14 apr. 1856. Gesetz v. 13 Mai 1856 üb. die Gemeinde-Verfas. in der Rhein provinz.

[4]) Städte-Ordn. v. 30 m. 1853, § 13.

[5]) Ibid. § 33.

но притомъ вмѣсто того, чтобы въ случаѣ вторичнаго неутвержденія, назначать самому бургмейстера, король или правительство, въ силу того, что утвержденіе того или другаго необходимо какъ относительно бургмейстера, такъ и всѣхъ членовъ магистрата, вмѣсто каждаго неутвержденнаго назначаетъ своего коммиссара, который и засѣдаетъ въ магистратѣ до тѣхъ поръ, пока выборъ собранія представителей удостоится королевскаго утвержденія [1]).

Отношенія между собраніемъ представителей и магистратомъ возстановлены по закону 17 марта 1831 года, постановленія котораго по этому вопросу въ общинное положеніе 1850 г. вовсе не вошли [2]).

Понятно, что съ выдѣленіемъ городскихъ учрежденій въ особую систему формы высшаго надзора надъ городскимъ самоуправленіемъ должны были, сравнительно съ закономъ 11 марта 1850 года, значительно измѣниться. Этотъ надзоръ функціонируется теперь въ высшихъ инстанціяхъ оберъ-президентомъ [3]) и министромъ внутреннихъ дѣлъ [4]). Мы только что видѣли выраженіе этого надзора относительно утвержденія членовъ магистрата; но онъ не ограничивался этимъ, разумѣется. Органы правительственной администраціи зорко слѣдятъ за каждымъ постановленіемъ городскаго собранія представителей, которое можетъ быть пріостановлено въ исполненіи; надзоръ можетъ перейдти въ прямое вмѣшательство [5]). Въ случаѣ какого либо особеннаго нарушенія закона со стороны собранія оно можетъ быть, по предложенію министерства, закрыто королевскимъ декретомъ; причемъ новые выборы должны быть назначены въ теченіи шести мѣсяцевъ со дня закрытія собранія; а до открытія собранія вновь

---

[1]) Ibid.

[2]) Ibid. § 36: «постановленія собранія представителей, въ томъ случаѣ если они касаются такого рода дѣлъ, которыя по закону передаются въ магистратъ къ исполненію, требуютъ согласія этого послѣдняго». Въ случаѣ несогласія, магистратъ долженъ мотивировать его передъ собраніемъ. Если соглашенія не произойдетъ, дѣло поступаетъ на рѣшеніе правительства.

[3]) Оберъ-президентъ—управитель провинціи—высшей административной единицы Пруссіи.

[4]) Ibid. § 76.

[5]) Ibid. §§ 77, 78.

избранныхъ представителей, дѣлами города завѣдуютъ особые комиссары, назначаемые министромъ внутреннихъ дѣлъ [1]).

Законъ 15 мая 1856 года, регулирующій городское устройство и управленіе рейнскихъ провинцій, касается лишь городовъ, населеніе которыхъ выше десяти тысячъ человѣкъ и тѣхъ съ меньшимъ населеніемъ, въ которыхъ было введено городовое положеніе 17 марта 1831 года [2]); остальные города не выдѣляются изъ массы сельскихъ общинъ и управляются учрежденіями, устанавливаемыми закономъ отъ 15 же мая того же 1856 года—Gemeinde-Ordnung für die Rheinprovinzen—который—ничто иное, какъ слегка измѣненный и дополненный законъ отъ 23 іюля 1845 года, касающійся общиннаго устройства тѣхъ же рейнскихъ провинцій. Что же касается городоваго положенія 19 марта 1856 г. для вестфальской провинціи, то оно вводится въ тѣхъ городахъ вообще, въ которыхъ въ моментъ обнародованія закона 11 марта 1850 г. уже введено было городовое положеніе 17 марта 1831 года и въ тѣхъ, въ которыхъ населеніе болѣе полуторы тысячъ человѣкъ, и въ которыхъ введены были общинныя учрежденія, установленныя закономъ 11 марта 1850 года для общинъ съ такимъ населеніемъ [3]). Въ основныхъ своихъ началахъ оба эти городовыя положенія въ немногомъ уклоняются отъ городоваго положенія 30 мая 1853 года. Такъ, право гражданства, т. е. «право на участіе въ выборахъ, на занятіе должностей по общинному управленію и на представительство» опредѣляется во всѣхъ этихъ трехъ положеніяхъ почти совершенно одинаково [4]), опираясь на владѣніи собственностью и уплатѣ опредѣленныхъ налоговъ.

По отношенію къ количественному составу собранія пред-

---

[1]) Ibid. § 79. По закону 11 марта 1850 года, мы видѣли, эти комиссары могли отправлять функціи представителей въ теченіи года.

[2]) Städte-Ordn. 15 Mai 1856 § 1.

[3]) St.-Ordn. v. 19 März. 1856.

[4]) St.-Ordn. v. 30 Mai 1853, § 5; St. Ordn. v. 15 Mai 1856, § 5 и St. Ordn. v. 19 März 1856, § 5. Въ послѣднемъ положеніи (вестфальскомъ) нѣтъ рѣчи о замѣнѣ класснаго сбора, сборомъ, построеннымъ на тѣхъ же началахъ, съ чистаго дохода; эта замѣна въ восточныхъ провинціяхъ и рейнской имѣетъ мѣсто въ городахъ, гдѣ существуетъ сборъ съ съѣстныхъ припасовъ и убоя скота.

ставителей рейнское и вестфальское положенія не представляютъ никакого уклоненія: minimum и maximum этого состава относительно—тѣже [1]). Въ томъ и другомъ положеніи избиратели, какъ и по положенію 30 мая 1853 года, дѣлятся на три группы также сообразно съ количествомъ платимыхъ каждымъ избирателемъ прямыхъ государственныхъ налоговъ, которые по рейнскому положенію, какъ и по положенію 1853 г. въ городахъ, гдѣ существуетъ налоги на съѣстное и убой скота, замѣняются чистымъ доходомъ [2]).

Что касается состава магистратовъ, то въ этомъ отношеніи вестфальское положеніе стоитъ гораздо ближе къ положенію 1853 года, чѣмъ рейнское, причемъ уклоненію этого послѣдняго пожалуй можно придать болѣе или менѣе важное значеніе; оно касается не только численнаго состава этого учрежденія, но и качественнаго: рейнское положеніе не опредѣляетъ, какъ это дѣлаютъ положеніе 1853 года и вестфальское, числа шöффеновъ входящихъ въ составъ магистрата соотвѣтственно числу жителей города и не дѣлаетъ этого по той простой причинѣ, что самыхъ шöффеновъ оно не знаетъ [3]). Приэтомъ, какъ въ рейнскомъ и вестфальскомъ положеніяхъ относительно другъ друга, такъ и въ отношеніи обоихъ ихъ къ положенію 1853 года встрѣчается нѣкоторое различіе по отношенію ко времени, на которое назначаются члены магистрата: по вестфальскому положенію бургмейстеръ и остальные, получающіе жалованье, члены магистрата могутъ быть избираемы пожизненно [4]). Отношеніе магистрата къ

---

[1]) St. Ordn. 1853, § 12; St. Ordn. v. 15 Mai 1856, § 11 и St. Ordn. v. 19 März 1856 § 12. Только въ рейнскомъ положеніи—небольшое уклоненіе: тоже количество представителей, что и по положенію 1853 года и вестфальскому, полагается на бóльшее количество жителей; напр. 30 человѣкъ—болѣе чѣмъ на 30000 жителей; между тѣмъ какъ по вестфальскому положенію и положенію 1853 г. эти 30 человѣкъ представителей полагаются на города съ населеніемъ отъ 10 до 20 тысячъ.

[2]) St. Ordn. 1853, § 13; v. 15 Mai 1856, § 12 и v. 19 März 1856, § 13.

[3]) St. Ordn. 1853, § 29—30 v. 19 März 1856 § 29, 30; v. 15 Mai 1856 § 28, 29.

[4]) St. Ordn. v. 19 März 1856 § 31. St. Ordn. 1853, и v. 15 Mai 1856 § 31 и 30.

собранію представителей по вестфальскому положенію устанавливается совершенно подобно положенію 1853 года, даже въ однѣхъ и тѣхъ же выраженіяхъ [1]); но въ рейнскомъ положеніи мы вовсе не находимъ статьи или параграфа, который опредѣлялъ бы эти отношенія подобно двумъ названнымъ положеніямъ; но за то въ этомъ положеніи, какъ бы въ замѣнъ того права, котораго лишенъ магистратъ, какъ коллегіальное учрежденіе, предсѣдатель этого послѣдняго, бюргермейстеръ, вооружается правомъ или, какъ выражается положеніе, обязанностью, которой онъ не получилъ ни по вестфальскому, ни по положенію 1853 года. Это право бургмейстера—въ томъ, что «если собраніемъ представителей будетъ сдѣлано постановленіе, переходящее предѣлы его правомочія, противозаконное, нарушающее государственное благо или общинные интересы, то бургмейстеръ обязанъ пріостановить исполненіе этого постановленія и если собраніе при новомъ обсужденіи его будетъ настаивать на немъ же, передать вопросъ чинамъ надзора (Aufsichtsbehörde). Тоже самое имѣетъ мѣсто и въ томъ случаѣ, если бургмейстеръ найдетъ нужнымъ пріостановить назначеніе избраннаго собраніемъ кассира» [2]). Вообще надо замѣтить, что по рейнскому положенію, совершенно въ разрѣзъ съ остальными двумя, предсѣдатель магистрата какъ бы поглощаетъ президируемое имъ учрежденіе: по положеніямъ 1853 года и вестфальскому, главнымъ представителемъ города (Ortsobrigkeit) и всего общинно-городскаго управленія (Gemeindeverwaltungsbehörde) считается магистратъ; по рейнскому же положенію такимъ представителемъ является бюргермейстеръ [3]). Такая роль бюргермейстера по рейнскому положенію выражается не въ одномъ этомъ опредѣленіи. Онъ вездѣ замѣняетъ своей персоной магистратъ; послѣдняго въ сущности не существуетъ: главы положенія, соотвѣтствующія главамъ von der Wahl und Zusammensetzung des

---

[1]) St. Ordn. v. 19 März 1856, § 36 и v. 30 Mai 1853, § 36.

[2]) St. Ordn. v. 15 Mai 1856, § 53 п. 2.

[3]) St. Ordn. v. 19 März 1856, § 56; v. 30 Mai 1853, 56 и St. Ordn. v. 15 Mai 1856 § 53. Въ послѣднемъ законѣ сравнительно съ двумя первыми замѣчено только слово магистратъ словомъ Bürgermeister.

magistrats и Von den Geschäften des Magistrats—положеній вестфальскаго и 1853 года, замѣнены главами—Von der Wahl des Bürgermeisters und der Beigeordneten (Magistratspersonen) и Von den Geschäften des Bürgermeisters. Можно заключить отсюда, что магистратъ, какъ самостоятельное учрежденіе не существуетъ вовсе, а есть лишь Magistratspersonen, какъ выражается положеніе, которые ничто иное какъ только Beigeordneten—скорѣе прикомандированные, «neben dem Bürgermeister» состоящіе, чѣмъ товарищи [1]). Что касается правительственнаго надзора за общиннымъ управленіемъ, то онъ по рейнскому и вестфальскому положеніямъ опредѣляется приблизительно одинаково [2]) и притомъ не уклоняясь отъ опредѣленій по этому вопросу положенія 30 мая 1853 года [3]).

Кажется, и изъ представленнаго здѣсь бѣглаго очерка прусскихъ городскихъ учрежденій уже можно заключить, что онѣ регулируются не съ точки зрѣнія исключительно мѣстныхъ городскихъ интересовъ или даже правительственно-административныхъ: на ихъ регулированіе имѣются болѣе чемъ сильное вліяніе соображенія совершенно чуждыя тому и другому, соображенія чисто политическаго характера. Соображенія эти вліяютъ на городской строй не одной только Пруссіи, но и всей Германіи вообще.

Въ своемъ мѣстѣ мы говорили, что въ нѣкоторыхъ частяхъ Германіи господствовали долгое время французскіе муниципальные порядки. Части это господство не ограничивалось одной порейнской

---

[1]) St. Ordn. 15 Mai 1856, Titel III и V. Нельзя не видѣть въ этомъ вліяніи французскаго муниципальнаго строя; Мауреръ справедливо замѣчаетъ, что во многомъ этотъ строй отражается въ рейнскомъ положеніи (назв. соч. IV, 323). Намъ кажется, это отраженіе проявляется и въ роли бюргермейстера.

[2]) St. Ordn. v. 15 Mai 1856, §§ 81—87 и 46—50. St. Ordn. v. 19 März, §§ 76—82, 49—52.

[3]) §§ 76—80 и 30—53. Считаемъ не лишнимъ привести здѣсь мнѣніе Мауерера о законѣ 30 мая 1853 г.; законъ этотъ, говоритъ онъ, «отмѣнилъ или покрайней мѣрѣ смягчилъ тѣ непопулярныя опредѣленія», которыя внесены въ городской строй еще въ 1831 году. Назв. соч. IV стр. 320.

провинціей нынѣшней Пруссіи. До 1813 года муниципальный строй Франціи царилъ «во всѣхъ тѣхъ территоріяхъ и городахъ, которые посредственно или непосредственно подчинялись французскому господству», говоритъ Мауреръ. Онъ введенъ былъ даже въ такихъ городахъ, какъ Гамбургъ, Бременъ, Любекъ [1]). Здѣсь эти порядки царили, такъ сказать, въ безпримѣсномъ видѣ; но они проникли въ нѣсколько видоизмѣненномъ видѣ и въ другія государства Германіи. «Подражаніе французскому муниципальному строю», говоритъ тотъ же Мауреръ, въ Баваріи [2]) «началось съ 1808 года подъ вліяніемъ французскихъ теорій» [3]). Въ этомъ году, въ сущности только обобщены были, какъ видно изъ изложенія самого же Маурера тѣ отдѣльныя, временныя мѣры относительно городскаго устройства и управленія, которыя имѣли мѣсто, «подъ вліяніемъ французскихъ теорій», а быть можетъ скорѣе событій, начиная съ конца еще 1802 года. Постепенно эти мѣры, ограничивая все болѣе и болѣе значеніе магистратовъ, какъ относительно объема дѣлъ ими вѣдавшихся, такъ и по отношенію къ самому составу ихъ, свободѣ выбора членовъ, привели къ полному почти уничтоженію всякой самостоятельности ихъ [4]). Закономъ 1808 года, въ сущности, вводилось лишь однообразіе въ муниципальный строй всѣхъ городовъ, или лучше—всѣхъ общинъ, такъ какъ, по французскому образцу, городскія и деревенскія общины по закону 1808 года становились въ этомъ отношеніи безразличными. Городскія общинныя учрежденія отличались отъ сельскихъ лишь числомъ членовъ, которые въ большихъ городахъ избирались самимъ населеніемъ, а въ маленькихъ—подъ руководствомъ особыхъ чиновниковъ и притомъ особыми избирателями, назначаемыми опять

---

[1]) Мауреръ, назв. соч. IV, стр. 304—306.

[2]) Это «подраженіе» имѣло мѣсто не въ одной Баваріи: съ тѣмъ же встрѣчаемся въ великомъ герцогствѣ гессенскомъ, герцогствѣ Нассау, даже въ Швейцаріи (Ibid. 312—313 и 307). Думается, подъ вліяніемъ «французскихъ же теорій» лишены были всякой самостоятельности и городскія общины, до 20-хъ годовъ настоящаго столѣтія напр. въ Вюртембергѣ и Баденѣ (Ibid. 329—332).

[3]) Ibid. 307—308.

[4]) Ibid. 308—310.

таки правительственными органами. Полиція изъята изъ вѣдѣнія общинныхъ городскихъ учрежденій, которыя поставлены были подъ опеку, притомъ самую суровую особыхъ правительственныхъ органовъ. Въ силу всего этого, какъ справедливо выражается Мауреръ, «самостоятельность общинъ совершенно исчезла». Только въ 1818 году введены были въ Баваріи новыя городскія учрежденія [1]), которыя уже покоились на совершенно иныхъ началахъ, имѣвшихъ цѣлью, по словамъ законодателя, «оживленіе общинъ, путемъ передачи въ ихъ руки управленія дѣлами, касающимися ихъ блага». Законъ 1818 года былъ видоизмѣненъ въ 1834 году. Мауреръ говоритъ, что оба эти закона покоились «на старыхъ основахъ»; подъ этими основами слѣдуетъ разумѣть тѣ, на которыхъ покоились городовыя положенія Пруссіи 1808 и 1831 годовъ: городскія общины выдѣлены изъ сельскихъ и получили гораздо больше самостоятельности, чѣмъ эти послѣднія. На городскія магистраты во всѣхъ городахъ, кромѣ Мюнхена, возложено и завѣдываніе полиціей, но уже въ качествѣ правительственныхъ учрежденій. Въ деталяхъ городскія учрежденія Баваріи сильно отличаются отъ прусскихъ; отличаются они отъ нихъ, и притомъ значительно, по отношенію къ правительственному надзору. Благодаря этому послѣднему обстоятельству, разумѣется, 1848 годъ не прошелъ безслѣдно и для городскаго строя Баваріи: въ 1849 году уже выработанъ былъ новый проэктъ городскаго устройства, основаннаго уже на болѣе широкихъ автономическихъ началахъ. Проэктъ этотъ хотя и былъ предложенъ на обсужденіе палатъ но ему не удалось обратиться въ законъ. Только двадцать лѣтъ спустя—въ 1869 году—выработано было новое общинное положеніе, о которомъ Мауреръ замѣчаетъ, что хотя оно и строилось «на болѣе свободныхъ началахъ, но тѣмъ не менѣе оставляетъ желать еще многаго» [2]).

---

[1]) Ibid. 310—311.

[2]) Ibid. 328. Наша замѣтка о городскомъ строѣ Баваріи, за неимѣніемъ подъ руками самыхъ положеній, сдѣлана исключительно на основаніи изложенія Маурера—Ibid. 323—328. По той же причинѣ ограничиваемся только замѣчаніемъ его и объ общинномъ положеніи 1869 года; тѣмъ болѣе, что этого совершенно достаточно для нашей цѣли.

Мало по малу эти «старыя начала, во второй четверти настоящаго столѣтія, проникаютъ въ муниципальный строй всѣхъ отдѣльныхъ государствъ Германіи. Изъ всѣхъ этихъ государствъ мы остановимся нѣсколько лишь на Австріи, гдѣ вліяніе политическихъ событій отражается на ходѣ развитія муниципальныхъ учрежденій города не менѣе рельефно, чѣмъ въ Пруссіи [1]).

До 1848 года Австрія, по отношенію къ городскому устройству и управленію стояла какъ-то въ сторонѣ: въ нее не проникли ни начала «французской теоріи», ни начала прусскаго городоваго положенія 1808 года. До бурныхъ дней революціи, подъ ферулой меттерниховской политики городское устройство покоилось на средневѣковыхъ еще началахъ, видоизмѣнсиныхъ представителями просвѣщеннаго абсолютизма. До самаго 1848 года можно было встрѣтить въ Австріи города, еще состоявшіе въ какихъ то феодальныхъ отношеніяхъ къ землевладѣльцамъ. Но мартовскіе дни этого года измѣнили положеніе вещей. Вмѣстѣ съ сильно пошатнувшимся старымъ государственнымъ строемъ вообще потерпѣли и отжившіе муниципальные порядки. Рѣчь объ этихъ порядкахъ шла уже въ самой конституціи 4 марта 1849 года, октроированной новымъ императоромъ Францомъ-Іосифомъ I въ министерство графа Шварценберга: новая конституція, объединяя всѣ части бывшей австрійской имперіи въ нѣчто единое, упразднила всѣ отжившія мѣстныя учрежденія и устанавливала тѣ общія начала, на которыхъ должно было покоиться новое общинное устройство и управленіе. Дѣятельное министерство Шварценберга не замедлило построить на этихъ началахъ проэктъ общиннаго положенія, которое 17 марта того же года уже и было издано въ качествѣ временнаго закона; такой характеръ закона обусловливался быстротой, поспѣшностью его составленія, вызванными событіями дня. Временный законъ 1849 года, далеко не вездѣ введенный благодаря энергическому сопротивленію со стороны крѣпостниковъ нѣкоторыхъ частей Австріи (напр. Галиціи), просуществовалъ всего десять лѣтъ. Политическія воззрѣнія австрійскаго

---

[1]) Городскія учрежденія почти всѣхъ сколько нибудь значительныхъ государствъ Германіи разсмотрѣны у Маурера: Ibid., §§ 690—692; 694—699.

правительства въ теченіи этого времени сильно измѣнились; событія 1848 года совершенно изгладились въ умахъ представителей его; общинныя вольности становятся въ разрѣзъ съ новымъ направленіемъ правительственныхъ сферъ. Новое общинное положеніе, сообразное съ этимъ новымъ направленіемъ становится необходимостью. Оно и появляется въ концѣ апрѣля 1859 года. Новое направленіе отразилось на этомъ законѣ въ такой сильной степени, что законъ черезъ два мѣсяца послѣ его появленія былъ если не отмѣненъ вовсе, то пріостановленъ въ своемъ дѣйствіи: онъ вызвалъ всеобщее неудовольствіе, которымъ правительство, въ силу событій въ Италіи, игнорировать не рискнуло. Но отказаться вовсе отъ этого закона оно, однако, не было намѣрено: едва кончилась война въ Италіи, правительство, видимо не вѣря въ общее неудовольствіе, рѣшилось разослать его на разсмотрѣніе особыхъ мѣстныхъ коммиссій, составленныхъ изъ лицъ, излюбленныхъ представителями мѣстной администраціи; но и эти коммиссіи протестовали противъ апрѣльскаго закона. Вынуждены были обратиться къ составленію новаго проэкта, который и изданъ былъ въ качествѣ закона въ мартѣ 1862 года [1]).

Мартовское общинное положеніе 1849 года вооружило каждую общину—не различая городской отъ сельской—правомъ самоуправленія: въ мотивахъ къ закону прямо высказывается мысль, что «естественнымъ кругомъ дѣйствія» общинныхъ учрежденій являются всѣ внутреннія дѣла общины, въ отношеніи которыхъ эта послѣдняя пользуется полнѣйшей автономіей; она свободно вѣдаетъ, «все что только касается общины: свое имущество, назначеніе общинныхъ органовъ, мѣстную полицію». Община пользуется правомъ самообложенія налогами [2]). Такое широкое самоуправленіе, переданное правительствомъ въ руки общинъ, функціонировалось ихъ представительными учрежденіями —общинной коммиссіей и общиннымъ правленіемъ (Gemeindevorstand). Общинная коммиссія собственно и есть по выраженію закона «представительница общины»; она состоитъ, смот-

---

[1]) Второвъ, назв. соч., стр. 60—62.

[2]) Maurer, IV 335. Bëchard, de l'administration interieure de la France, t. I, 23 и t. II, 391.

ря по количеству избирателей данной городской общины, изъ 8, 9, 10 и болѣе членовъ, избираемыхъ изъ среды всѣхъ членовъ общины, пользующихся пассивнымъ правомъ избранія, особыми избирательными собраніями, на которыя подраздѣляются всѣ избиратели общины [1]). Начало, на основаніи котораго имѣетъ мѣсто это подраздѣленіе, и въ этомъ австрійскохъ общинномъ положеніи—тоже, что и въ прусскомъ 1853 года—размѣръ вносимаго каждымъ избирателелемъ налога. Эта общинная комиссія уже изъ своей среды избираетъ общинное правленіе, состоящее изъ предсѣдателя—бургмейстера и по меньшей мѣрѣ изъ двухъ членовъ—общинныхъ совѣтниковъ. Бургмейстеръ есть вмѣстѣ съ тѣмъ и предсѣдатель общинной комиссіи. Онъ то въ сущности и есть представитель общины; остальные же члены правленія—только его помощники, вполнѣ отъ него зависящіе, нѣчто въ родѣ adjoints de maire во Франціи, по замѣчанію Маурера.

Я уже замѣтилъ, что по общинному положенію 1849 года городскія общины не выдѣлялись изъ среды сельскихъ; поэтому городскія общинныя учрежденія стоятъ въ извѣстныхъ подчиненныхъ отношеніяхъ къ высшимъ учрежденіямъ мѣстной автономіи. Но изъ этой цѣпи общинъ, стоящихъ въ іерархической зависимости одна отъ другой, закономъ 1849 года выдѣляются столичные и окружные города, которые получаютъ свою особую общинную организацію; кромѣ этого и всѣ такъ или иначе значительные города могутъ домогаться признанія за ними права на такое выдѣленіе [2]).

Этотъ временный законъ 1849 года просуществовалъ, какъ мы видѣли, до 1862 года, 5 марта котораго былъ изданъ новый законъ, который устанавливалъ «основныя опредѣленія» общиннаго управленія [3]); законъ этотъ, однако не отмѣняетъ или не замѣняетъ собою закона 17 марта 1849 года; онъ лишь пополняетъ его. Новый законъ, подобно закону 1849 года, не выдѣляетъ городскихъ

---

[1]) Такихъ собраній можетъ быть два или три.

[2]) Béchard, назв. соч. t. II, 389—394. Maurer, назв. соч. IV, 334—337.

[3]) Gesetz vom 5 März 1862, womit die gründsätzlichen Bestimmungen für Regelung des Gemeindewesens vorgezeichnet werden.

общинъ въ особую отъ сельскихъ группу; и онъ выдѣляетъ лишь главные и значительные города, которые могутъ имѣть особыя учрежденія и въ которыхъ выборы представителей должны быть утверждаемы императоромъ [1]). Общинныя представительныя учрежденія остаются тѣ же самыя, что и по закону 1849 года [2]). Опредѣляются категоріи лицъ, немогущихъ быть избранными въ эти учрежденія [3]). Притомъ, въ составъ этихъ учрежденій могутъ входить, путемъ личнаго участія или чрезъ представителей, нѣкоторыя лица и безъ выборовъ [4]).

И новый законъ оказался не менѣе временнымъ, чѣмъ и законъ 1849 года. Онъ былъ обязателенъ для всѣхъ частей Австріи, кромѣ Венгріи; а между тѣмъ въ 1864 году, 16 апрѣля, для королевства Богеміи было издано новое, отдѣльное общинное положеніе, хотя и основанное на тѣхъ же общихъ началахъ.

Изъ представленнаго нами бѣглаго очерка исторіи развитія муниципальнаго строя въ такихъ европейскихъ государствахъ, какъ Франція, Бельгія, Германія, кажется, прямо слѣдуетъ, что западно-европейское городское самоуправленіе слагалось въ настоящемъ столѣтіи не столько подъ вліяніемъ соображеній, вытекающихъ изъ интересовъ и потребностей самой общественно-городской жизни, сколько подъ вліяніемъ соображеній чисто-государственныхъ, политическихъ. То или иное правительство заботилось дѣйствительно о развитіи самоуправленія лишь въ исключительные періоды государственной жизни, въ родѣ тѣхъ, которые переживала, напр., Франція наканунѣ самой революціи или Пруссія въ періодъ господства Наполеона. Только въ такіе періоды государственная власть относилась къ городской автономіи безбоязно, пожалуй даже дружелюбно; только въ это время правительство не видѣло въ городской общинѣ своего смертельнаго врага. Оно даже какъ будто заискивало у ней. Но разъ положеніе вещей мѣ-

---

[1]) Gesetz v. 5 März 1862, art. XXII.
[2]) Ibid., art. VIII.
[3]) Ibid., art. IX—X.
[4]) Ibid., art. VIII.

нялось, разъ правительство переставало нуждаться въ общинѣ, разъ оно чувствовало себя въ достаточной степени сильнымъ, оно начинало относиться въ значительной степени подозрительно, даже враждебно къ автономіи той самой общины, которую само только что передъ этимъ лелѣяло. Иначе и быть не могло при господствующемъ политическомъ строѣ западной Европы, сложившемся естественно-историческимъ путемъ; при такомъ порядкѣ вещей, при которомъ какъ государство стремится по отношенію къ городскимъ общинамъ, имѣя въ виду какъ ихъ историческое прошлое, такъ и настоящія стремленія, лишить ихъ по возможности всякой власти; такъ, съ своей стороны общины, въ силу того же прошлаго, въ силу только что указанныхъ стремленій государственной власти, стремятся не только удержать за собой власть административную, но и политическую. Какъ государство убѣждено, что сломитъ политическую силу общинъ, лишь съузивъ по возможности ихъ значеніе какъ автономическихъ административныхъ единицъ; такъ, наоборотъ, общины убѣждены, что сохранятъ за собой или лучше завоюютъ себѣ широкое право административной автономіи лишь тогда, когда вооружатся политическимъ вліяніемъ. Результатъ понятенъ самъ собой. Въ настоящемъ столѣтіи не было момента, когда бы община была не только сильнѣе, но хотя бы даже одинаково сильна съ государственной властью; отсюда—понятно отношеніе между этими двумя элементами общественно-государственной жизни: городская община должна поступиться своей административной властью; но съ другой стороны, она не на столько безсильна, чтобы поступиться ею вовсе, чтобы государство могло игнорировать ее абсолютно: такъ или иначе ему все еще приходится считаться съ нею; оно все еще видитъ въ ней, и долго еще, вѣроятно, будетъ видѣть, нѣчто далеко не безопасное для себя. Вотъ откуда вытекаютъ въ западно-европейскихъ государствахъ, съ городской автономіей которыхъ мы старались познакомить читателя, тѣ постановленія и мѣры, которыя такъ мало вяжутся съ элементарными понятіями о самоуправленіи, въ родѣ усиленнаго надзора со стороны государства, надзора, чуть не переходящаго въ опеку; или тѣхъ мѣръ, которыя направлены къ возможно большему ограниченію контингента пользующихся какъ

активнымъ, такъ и пассивнымъ правами избранія. Вотъ почему, намъ кажется тамъ, въ западной Европѣ, такое отношеніе къ городскому самоуправленію покрайней мѣрѣ совершенно понятнымъ. Если дореволюціонный режимъ относился къ общинѣ такъ сказать отрицательно, то скорѣе потому, что не вѣрилъ въ нее, чѣмъ боялся ея; такъ было покрайней мѣрѣ во второй періодъ этого режима, періодъ полнаго господства абсолютизма. Монархизмъ этого времени не признавалъ за общиной ни силъ, ни способности къ самоуправленію; онъ недопускалъ въ ней сознанія собственныхъ, особыхъ отъ государственныхъ, интересовъ, да едва ли и самъ сознавалъ ихъ. Онъ самъ сознавалъ лишь одни интересы государственные и зналъ одно средство къ охраненію и развитію этихъ интересовъ—могучую государственную власть, опекающую все и вся. По инымъ уже мотивамъ относится также отрицательно къ городскому самоуправленію революціонная и послѣ-революціонная государственная власть, все равно въ какихъ бы формахъ она не выливалась. Эти мотивы уже не недовѣріе къ способностямъ или силамъ городской общины, а вражда къ ней, опасеніе ея. Новый, послѣ-революціонный, режимъ видитъ въ общинѣ врага или потому, что боится, что она подкапается подъ дорого доставшіяся начала 1789 года, сломитъ ихъ; или потому, что боится встрѣтить въ нихъ преграду своимъ эгоистическимъ интересамъ; то или другое смотря—потому, въ рукахъ кого въ данный моментъ государственный рычагъ. Одинъ изъ ученыхъ публицистовъ Франціи отлично характеризуетъ это отношеніе правительствъ Франціи къ администраціи вообще, стало быть и къ самоуправленію слѣдующими словами: «каждое правительство пользуется администраціей чтобы заставить предпочитать собственную систему и дать общественнымъ служебнымъ силамъ направленіе, согласное съ его особенными видами; такъ, имперія организовала Францію въ видахъ утвержденія военной диктатуры; реставрація пыталась возвратиться къ прошлому» [1]). Такимъ образомъ, западно-европейское государство видитъ въ общинѣ не единицу, пользующуюся автономіей лишь

[1]) Vivien, Etudes administratives, t. I. p. 30.

для представленія и развитія своихъ мѣстныхъ интересовъ совершенно отличныхъ, хотя и непротивоположныхъ имъ, отъ государственныхъ, но какой-то факторъ чисто политическаго характера, факторъ, могущій вліять даже на внѣшнія отношенія государства [1]).

Вотъ, повторяемъ, причина такого, а не инаго отношенія западно-европейской государственной власти къ городскому общинному самоуправленію, дѣлающая это отношеніе по крайней мѣрѣ понятнымъ.

Указаніе этой причины, объясненіе такихъ отношеній государственной власти къ городской общинѣ было исключительной цѣлью настоящаго введенія; а поставили мы себѣ эту цѣль вотъ по какимъ соображеніямъ: еще нѣсколько ранѣе чѣмъ, со второй половины настоящаго столѣтія нашъ отечественный городской строй начинаетъ организоваться подъ сильнымъ вліяніемъ западно-европейскаго; многое изъ заимствованнаго идетъ совершенно въ разрѣзъ съ общественно-государственнымъ строемъ нашего отечества и объясняется лишь тѣмъ характеромъ взаимныхъ отношеній общины и государства въ западной Европѣ, на который мы указали. Ознакомившись съ этими отношеніями именно, а не съ механической только стороной, если можно такъ выразиться, западно-европейскаго муниципальнаго строя, авторы городовыхъ положеній 1846 года и 1870 отказались бы именно отъ того, что они такъ заботливо переносили и отказались бы именно въ силу какъ этого знакомства, такъ и знакомства, болѣе глубокаго и болѣе всесторонняго съ русскимъ общественно-государственнымъ строемъ вообще, и городскимъ въ особенности. Многое изъ заимствованнаго внесло въ нашъ строй городскаго самоуправленія именно то опасливое, почти враждебное отношеніе правительства къ городской автономіи, которое такъ понятно и естественно въ западной Европѣ и такъ непонятно и мало естественно у насъ въ Россіи.

Нашъ городъ какъ такая автономическая единица, въ ко-

---

[1]) Лѣтомъ 1876 года извѣстный Лабуле высказался противъ права общинъ избирать самимъ своихъ мэровъ именно въ виду интересовъ внѣшней политики.

торой государство, тогда московское, не могло не видѣть врага себѣ—пало еще въ XV столѣтіи; съ того момента и до самаго конца прошлаго столѣтія онъ не представлялъ собою даже просто административной единицы, да и не могъ ея представлять; не могъ даже стремиться представлять ее. Его нужно было вызвать къ существованію прежде всего въ качествѣ такой единицы, а потомъ уже въ качествѣ автономической, земской единицы; и на это нужно было не мало времени и труда. Опасаться излишней самостоятельности отъ этой единицы, самостоятельности, противъ которой нужно принимать мѣры, подобныя западно-европейскимъ, значитъ воевать съ мельницами, принимать мѣры противъ призраковъ: откуда могла явиться въ нашемъ городскомъ населеніи политическая тенденція западно-европейскаго, если еще и въ настоящее время сознается потребность создать, выработать въ немъ просто тенденцію къ самодѣятельности?

КНИГА ПЕРВАЯ.

Городское самоуправленіе до изданія городоваго положенія 1870 года.

ОТДѢЛЪ ПЕРВЫЙ.

Городское самоуправленіе на началахъ городоваго положенія 1785 года.

ГЛАВА I.

Судьба городоваго положенія 1785 года при императорѣ Павлѣ I.

Екатерининское городовое положеніе 1785 года, лежавшее въ основѣ нашего городскаго самоуправленія вообще до самаго послѣдняго времени, въ сущности лишь устанавливало общія начала новаго городскаго устройства; начала требовавшія самыхъ разнообразныхъ и самыхъ обильныхъ дополненій и толкованій въ примѣненіи ихъ къ жизни. Въ силу этого, даже въ послѣднія одиннадцать лѣтъ царствованіа создательницы его это положеніе не осталось такъ сказать неприкосновеннымъ: въ теченіи этого короткаго времени мы встрѣчаемся съ массой «толкованій», дополненій и измѣненій тѣхъ или иныхъ постановленій положенія: только этимъ путемъ и возможно было дѣйствительное примѣненіе новаго городскаго административнаго строя къ самой жизни, а неоффиціальное только. Создательница его, быть можетъ, съумѣла бы достигнуть такого примѣненія, если бы могла въ теченіе послѣднихъ одиннадцати лѣтъ своего царствованія посвятить этому дѣлу больше вниманія, больше энергіи. Но она не могла этого сдѣлать по многимъ причинамъ, въ разсмотрѣніе которыхъ здѣсь не мѣсто пускаться. Вотъ почему не смотря на одиннад-

цати-лѣтнее существованіе, городской строй на новыхъ началахъ перешелъ въ руки наслѣдника его создательницы далеко еще неустановившимся прочно, далеко невылившимся въ нѣчто цѣльное, нѣчто такое, что уже не требовало бы никакой особенной поддержки, никакой заботы о немъ. Въ глазахъ самаго общества городскаго онъ оставался еще чѣмъ то чуждымъ для него, вовсе непонятымъ имъ. Наоборотъ, городовое положеніе по смерти Екатерины II требовало, чтобы не обратиться въ мертвую букву, можно сказать нѣжной заботливости, старательнаго попеченія о себѣ со стороны верховной власти, которая одна могла въ сущности, въ этотъ періодъ времени, «согрѣвать» все замиравшее «живительной теплотой», воскрешать его.

Но не таковы были личныя качества и таланты, личныя симпатіи наслѣдника-сына къ дѣламъ великой завѣщательницы-матери, что бы отъ него можно было ждать такого отношенія къ ея созданіямъ. Городскому строю предстояло неблестящее будущее вмѣстѣ со многимъ, созданнымъ покойной императрицей: можно думать, что если бы царствованіе императора Павла было болѣе продолжительно—зачатки городскаго самоуправленія были бы истреблены въ корнѣ.

Объ отношеніи императора Павла къ городскому строю вообще можно судить уже по той организаціи, которую онъ во второй годъ своего царствованія далъ городамъ—Гатчино и Павловску. Екатерининскія ратуши въ этихъ городахъ не были уничтожены, но онѣ поставлены въ подчиненное отношеніе къ «городскому правленію», во главѣ котораго стоялъ назначаемый императоромъ «управляющій городомъ», и которое распадалось на двѣ «экспедиціи»—камерную и счетную; изъ нихъ первая вѣдала городское хозяйство, «экономію»; а вторая—счеты, ревизіи и отчеты [1]). Понятно само собою, что обѣ эти экспедиціи состояли изъ правительственныхъ чиновниковъ. Такимъ образомъ по этому первому шагу императора уже приходится заключить, что выборный элементъ въ городскихъ учрежденіяхъ является въ его глазахъ чѣмъ-то вовсе къ данному дѣлу непригоднымъ. Если такой

[1]) 1 П. С. З. № 17725 и 17983.

взглядъ на дѣло былъ, такъ сказать, общимъ заключеніемъ, то понятно, императоръ не могъ остановиться въ своихъ реорганизаторскихъ работахъ по данному предмету только на двухъ названныхъ городахъ. Онъ и не остановился.

Вслѣдъ за Гатчино и Павловскомъ приступлено было сначала къ переуторкѣ, а потомъ и совершенному уничтоженію петербургской городской думы. Въ концѣ февраля 1797 года предсѣдателемъ петербургскаго губернскаго правленія было найдено, что «составъ петербургской городской думы слишкомъ великъ для исполненія должностей, препорученныхъ ея членамъ» и что кромѣ того «содержаніе этихъ членовъ служитъ въ тягость этого (городскаго) общества» [1]). Въ виду устраненія этихъ двухъ золъ предсѣдатель губернскаго правленія предлагаетъ значительно сократить количество выборныхъ должностей въ Петербургѣ; операція сокращенія приняла почтенные размѣры: число выборныхъ со 121 низведено до 70 человѣкъ [2]). Замѣну прежней цифры выборныхъ новой авторъ проэкта мотивируетъ тѣмъ, что «семьюдесятью засѣдающими...можетъ быть исправлено все то, что нынѣ дѣлается сто-двадцатью-однимъ человѣкомъ... еще съ лучшею удобностью, потому что сохранено будетъ уравненіе въ голосахъ при сужденіи о правахъ и пользѣ каждаго состоянія мѣщанъ», чего не могло быть въ думѣ прежде, такъ какъ слишкомъ большое число голосовъ представлено было цеховымъ, посадскимъ и обывателямъ, «излишнее коихъ множество всегда препятствовало успѣшному производству дѣлъ» [3])... Всѣ эти соображенія, видимо, были приняты во вниманіе: докладъ былъ утвержденъ императоромъ, и городовое положеніе Екатерины было нарушено, прежде всего по отношенію къ столицѣ. Но эта переуторка думы Петербурга оказалась лишь временной мѣрой, очевидно, вовсе неудовлетворявшей императора, невѣровавшаго въ выборныхъ вообще. Эта паллятивная мѣра въ высшей степени быстро замѣнена была радикаль-

[1]) 1 П. С. З. № 17841.

[2]) Въ составъ общей думы избирались «отъ шести мѣщанскихъ состояній 94 человѣка, да къ сочиненію обывательной книги... 22 человѣка; сверхъ того для сбора податей казенныхъ и на собственные расходы гражданскаго общества 5 человѣкъ старостъ». Тамъ же.

[3]) Тамъ же.

ной. Едва прошло полтора года со дня преобразованія петербургской думы, какъ она, будучи найдена и въ этомъ преобразованномъ видѣ несостоятельною къ исполненію «препорученныхъ ей должностей», упразднена [1]). «Главнымъ городскимъ начальствомъ» является нѣсколько странное, чтобъ не сказать больше, учрежденіе—«Коммиссія о снабженіи резиденціи припасами, распорядкомъ квартиръ и прочихъ частей, до полиціи принадлежащихъ». Коммиссія эта открылась не въ моментъ уничтоженія думы, она появилась больше чѣмъ за годъ до этого. 6 іюня 1797 года эта коммиссія учреждена была въ Петербургѣ о бокъ съ городской думой. Какъ на мотивъ учрежденія этой коммиссіи императоръ указываетъ на «малое попеченіе о снабженіи резиденціи....вещами самой первой надобности....и о предохраненіи ея и мѣстъ окрестъ оной лежащихъ, отъ монополіи и возвышенія цѣнъ до самой чрезвычайности и равномѣрно распорядка квартиръ для войскъ и разныхъ чиновниковъ» [2]). Разумѣется, въ этомъ «маломъ попеченіи» изобличается городская дума, такъ какъ по городовому положенію 1785 года [3]) все «нужное къ прокормленію и содержанію» жителей города лежитъ именно на ея обязанностяхъ. Уже въ силу простаго факта учрежденія этой коммиссіи, изъ вѣдѣнія думы, eo ipso, становится изъятымъ все то, что передается въ вѣдѣніе коммиссіи. Значеніе петербургской думы по отношенію къ объему предметовъ вѣдѣнія ея значительно умалено еще въ началѣ 1797, когда, вмѣстѣ съ измѣненіемъ состава ея, у ней отнято завѣдываніе одной изъ существеннѣйшихъ отраслей городскаго хозяйства—мостовыми города и мостами его [4]). Такимъ образомъ дума, едва ли еще став-

---

[1]) 12 сентября 1798 года. 1. П. С. З. № 18662. А надворные суды и городовой магистратъ обращены во временные департаменты для рѣшенія старыхъ дѣлъ.

[2]) 1 П. С. З. № 17992. Коммиссія учреждается именнымъ указомъ на имя цесаревича великаго князя Александра Павловича, который назначается предсѣдателемъ коммиссіи; членами же ея назначаются: генералъ-прокуроръ кн. Куракинъ и ген. лейтенантъ гр. Буксгевденъ.

[3]) Статья 167.

[4]) 1 П. С. З. № 17841; предсѣдатель губернскаго правленія проситъ измѣненія состава думы «съ тѣмъ, чтобы входившая въ предметы ея

шая сколько нибудь прочно на ноги, замираетъ постепенно въ теченіи 1797 года и первой половины 1798.

Не смотря на учрежденіе пресловутой комиссіи, снабженіе столицы «вещами самой первой надобности» подвигалось впередъ, видимо, болѣе чѣмъ сомнительно: прошло уже четыре мѣсяца со времени ея учрежденія, а «коренные жизненные припасы» не только не понизились въ цѣнѣ, «но къ крайнему удивленію и неудовольствію» императора, «часъ отъ часу» дороже становились. Пришлось прибѣгнуть къ еще болѣе чрезвычайной мѣрѣ—къ привлеченію къ дѣлу правительствующаго сената, которому и предписано было «со всѣмъ нужнымъ уваженіемъ изыскать точныя причины» данному явленію и принять мѣры къ его устраненію [1]). Мы не знаемъ, что сдѣлалъ сенатъ и сдѣлалъ ли онъ что нибудь по этому вопросу. Несомнѣнно, что данное обстоятельство было одною изъ причинъ по возможности быстраго переустройства столичнаго городскаго управленія какъ въ Петербургѣ, такъ и въ Москвѣ. Императоръ въ этомъ переустройствѣ несомнѣнно видѣлъ радикальное средство излѣчить столицы отъ страшнаго въ его глазахъ недуга—дороговизны «коренныхъ жизненныхъ припасовъ». 12 сентября 1798 года появился «уставъ столичнаго города Петербурга», которымъ опредѣлялась новая организація городскаго устройства и управленія этого города.

Зародыши самоуправленія, внесенные въ городскую общественную жизнь екатерининскимъ положеніемъ, зародыши далеко еще непринявшіяся на почвѣ этой жизни, вырываются съ корнемъ. Строго бюрократическая организація смѣняетъ общественно-автономическую: создается, для завѣдыванія общественными интересами города, цѣлый рядъ канцелярскихъ учрежденій, одно другому подчиненныхъ; учрежденій, связанныхъ одно другимъ по рукамъ и ногамъ въ своихъ дѣйствіяхъ. Преобладающій составъ этихъ новыхъ городскихъ учрежденій—назначен-

---

должности починка въ городѣ мостовъ и мостовыхъ предоставлена была собственно полицейской командѣ, имѣющей способы лучше смотрѣть за мостовыми и исправлять ихъ съ меньшими издержками».

[1]) 1 П. С. З. № 18157.

ный правительствомъ; элементъ выборный тонетъ въ немъ во всѣхъ отношеніяхъ. Чуть не каждый шагъ новыхъ учрежденій, въ лицѣ высшаго изъ нихъ, подчиненъ непосредственному усмотрѣнію императора.

Во главѣ городскаго управленія «уставъ» ставитъ «коммиссію о снабженіи резиденціи припасами», которая и заключаетъ въ себѣ «главное городское начальство» [1]). Въ подчиненіи этому «главному начальству» находится такъ называемое городское правленіе или ратгаузъ [2]), контора правленія запасныхъ магазиновъ и контора городскихъ строеній [3]). Вотъ остовъ новой городской организаціи, въ вѣдѣніи которой состоитъ такъ сказать общегородскія дѣла, общегородскіе интересы [4]). Обратимся къ бѣглому обзору отдѣльныхъ составныхъ частей этой организаціи.

Коммисссія о снабженіи припасами не даромъ получаетъ званіе «главнаго городскаго начальства»; она является таковымъ какъ въ силу факта подчиненія ей всѣхъ учрежденій вѣдающихъ городскія дѣла, такъ и въ силу того, что она «имѣетъ предметомъ своихъ упражненій все то, что только ко благоустройству города и благосостоянію жителей его относиться можетъ» [5]). Она вѣдаетъ расходы и доходы города, всякого рода сборы и повинности, какъ источникъ послѣднихъ—торговлю и вообще всѣ городскія надобности [6]); но главнымъ предметомъ вѣдѣнія ея остается все таки «снабженіе столицы самой первой необходимости вещами»; самое большее количество параграфовъ главы устава, опредѣляющей функціи коммиссіи, посвящается именно этому предмету [7]).

Организація этого «начальства»—чисто правительственная;

---

[1]) Уставъ стол. гор. С.-Петербурга, 1. П. С. З. № 18663, гл. I § 1.

[2]) Тамъ же, § 7.

[3]) Тамъ же, гл. VIII § 1 и гл. IX § 1.

[4]) Уставъ организуетъ вмѣстѣ и учрежденія сословныя—суды, гильдіи и цехи, а также и полицейскія въ тѣсномъ смыслѣ слова. Мы обходимъ и тѣ и другія, согласно рамкамъ труда.

[5]) Тамъ же, гл. 1, § 5.

[6]) Тамъ же, §§ 8, 9, 19 и 10.

[7]) Тамъ же, §§ 14—18.

элементъ выборный, имѣющій мѣсто, какъ увидимъ, въ подчиненныхъ ему учрежденіяхъ, совершенно удаленъ изъ комиссіи. Число членовъ комиссіи, входящихъ въ составъ ея или въ силу занимаемыхъ должностей или по назначенію императора—неопредѣлено, покрайней мѣрѣ по отношенію къ послѣднимъ [1]). Однако комиссія, не смотря на такую свою организацію, ничего не могла постановить по отношенію къ городскому хозяйству и управленію собственною властью: получивъ по данному вопросу мнѣніе раттауза, «сообразивъ его съ истинною пользою и сдѣлавъ рѣшительное положеніе», комиссія должна была отсылать дѣло на личное разсмотрѣніе императора [2]).

Ближайшимъ, непосредственнымъ органомъ управленія городскими дѣлами является городское правленіе или ратгаузъ. Оно вѣдаетъ непосредственно городскими доходами, «распоряжая оными ко благосостоянію города» [3]). Но городское правленіе состоитъ собственно изъ трехъ отдѣльныхъ частей, такъ называемыхъ департаментовъ, изъ которыхъ два—чисто сословно-судебныя учрежденія, и только третій, камеральный департаментъ, въ сущности и есть учрежденіе непосредственно администрирующее городскими дѣлами [4]). Только въ тѣхъ «случаяхъ городскихъ нуждъ», по которымъ городское правленіе обязано подать свое «мнѣніе» въ комиссію о снабженіи припасами, всѣ его департаменты «имѣютъ общее собраніе» [5]) Въ противоположность комиссіи, въ составъ городскаго правленія уставомъ вводится элементъ выборный, хотя и въ очень ограниченномъ размѣрѣ.

---

[1]) Президентъ комиссіи—начальникъ «военнаго департамента» а члены—военный губернаторъ, генералъ-провіантмейстеръ и «прочіе чиновники, по высочайшему Его Величества повелѣнію опредѣляемые». Тамъ же, §§ 2 и 3. При комиссіи учреждена канцелярія изъ правителя и двухъ экспедиторовъ съ опредѣленнымъ числомъ канцелярскихъ служителей. Тамъ же, § 4.

[2]) Тамъ же, § 10.

[3]) Тамъ же, гл. II, § 6.

[4]) Тамъ же, § 9: 1) департаментъ юстицихъ гражданскихъ дѣлъ; 2) департаментъ юстицкихъ криминальныхъ дѣлъ и 3) камеральный. Административныя обязанности камеральнаго или хозяйственнаго департамента перечисляются подробно въ гл. V, § 2—28.

[5]) Тамъ же, § 10.

Въ этотъ разношерстный составъ правленія входятъ: президентъ, назначаемый властью императора, директоръ экономіи, назначаемый комиссіей о снабженіи припасами и утверждаемый императоромъ и наконецъ шесть бургмейстеровъ и десять ратсгеровъ, одна часть которыхъ выбирается изъ «достойнѣйшихъ гражданъ» [1]) городскимъ обществомъ, а другая назначается комиссіей о снабженіи припасами, причемъ и тѣ и другіе утверждаются государемъ [2]).

Мы уже замѣтили, что городское правленіе вѣдаетъ городское хозяйство только какъ подчиненный комиссіи органъ. Это подчиненіе доходитъ до полнаго уничтоженія всякаго самостоятельнаго дѣйствія со стороны правленія: это послѣднее, «производя и рѣшая дѣла на основаніи государственныхъ узаконеній», должно представлять въ комиссію еженедѣльные отчеты о своихъ засѣданіяхъ [3]). Вся его дѣятельность ограничивается простымъ исполненіемъ относительно опредѣленныхъ закономъ предметовъ вѣдомства тѣхъ опредѣленій и постановленій, которыя содержатся въ уставѣ. Оно не обладаетъ ни малѣйшей иниціативой; это право принадлежитъ исключительно комиссіи, которая «во всѣхъ городскихъ надобностяхъ и нуждахъ, буде усмотритъ что либо полезнымъ или вреднымъ, предписываетъ ратгаузу оное разсмотрѣть и представить со своимъ мнѣніемъ» [4]), которое, разумѣется, для ней необязательно. Подчиненность городскаго правленія не ограничивается одной комиссіей: оно должно «чинить» безпрекословно «скорое исполненіе» и по всѣмъ «повелѣніямъ» генералъ губернатора [5]).

---

[1]) Тамъ же, § 4. Какъ будто нѣсколько болѣе подробное опредѣленіе контингента лицъ, обладающихъ правомъ пассивнаго избранія дается § 11, гдѣ говорится, что «какъ въ члены, такъ и прочія общественныя службы и должности градское общество назначаетъ гражданъ, заслужившихъ честное имя и общее довѣріе, не изъемля къ тому и иностранныхъ купцовъ». Относительно активнаго права избранія уставъ совершенно молчитъ, очевидно, разумѣя подъ «гражданскимъ обществомъ» екатерининское общество.

[2]) Тамъ же, §§ 1—4.

[3]) Тамъ же, гл. I, § 20 и гл. II, § 13.

[4]) Тамъ же, гл. I, § 10.

[5]) Тамъ же, гл. V, § 20.

При городскомъ правленіи состоитъ страховая контора и не малое число отдѣльныхъ должностныхъ лицъ, избираемыхъ къ дѣлу «гражданскимъ обществомъ» и въ тоже время подчиненныхъ полицеймейстеру; они наблюдаютъ за торговлей на рынкахъ, въ винныхъ погребахъ; за убоемъ скота, за привозомъ съѣстныхъ припасовъ, за пріѣзжающими и отъѣзжающими [1]).

Совершенно особнякомъ отъ городскаго правленія, внѣ всякой связи съ нимъ (если не считать за таковую полученіе отъ него жалованья) стоятъ двѣ конторы: контора правленія запасныхъ магазиновъ и контора городскихъ строеній; изъ нихъ первая вѣдаетъ хлѣбные запасы города и подчинена въ одно и тоже время и коммиссіи и управляющему воинскимъ провіантскимъ департаментомъ [2]), а вторая—казармы и «квартирные домы», т. е. квартиры въ частныхъ домахъ, по которымъ распредѣляются войска въ городѣ въ случаѣ отсутствія казармъ или за недостаткомъ въ нихъ помѣщенія. Это учрежденіе тоже подчинено не одной коммиссіи, а вмѣстѣ и генералъ губернатору [3]). Ни въ одномъ изъ этихъ учрежденій, по отношенію къ ихъ составу выборное начало не имѣетъ уже вовсе мѣста.

Вотъ въ нѣсколькихъ словахъ новая организація городскаго устройства и управленія въ Петербургѣ. Она представляетъ собою несомнѣнно особый, самостоятельный административный механизмъ чисто правительственнаго характера; механизмъ, не подчиненный никакому другому административному учрежденію, зависящій только отъ воли императора, которому одному и подчиненъ [4]). Ни о малѣйшей дозѣ самоуправленія со введеніемъ этого устава въ Петербургѣ говорить не приходится.

---

[1]) Тамъ же, § 28; 22—27. Всѣ эти должностныя лица носятъ нѣмецкія названія, заимствованныя, очевидно, изъ Риги и Ревеля: маркъ-фогтъ, ваге-юстиреръ, бешауеръ и т. п.

[2]) Тамъ же, гл. VIII, §§ 1 и 2.

[3]) Тамъ же, гл. IX, §§ 1, 6—9.

[4]) Говоря все это, мы не забываемъ, что «городское правленіе состоитъ подъ апелляціею сената непосредственно» (тамъ же, гл. II, § 8). Но эта апелляція имѣетъ мѣсто, очевидно лишь относительно дѣлъ судебныхъ, вѣдаемыхъ гражданскимъ и криминальнымъ юстицкими департаментами правленія. Это видно изъ указа 18 ноября 1798 года ко-

Въ концѣ октября того же 1798 года новый уставъ былъ введенъ въ Петербургѣ; а въ февралѣ слѣдующаго, 1799, года такая же участь постигла и другую столицу—Москву. 17 января 1799 года одновременно издано было два указа: однимъ надворный судъ и городовой магистратъ обращены во временные департаменты для рѣшенія старыхъ дѣлъ, дума упразднена [1]); а другимъ обнародывается «уставъ столичнаго города Москвы» [2]).

Основныя начала новаго городскаго строя Москвы совершенно тѣ же, что и Петербурга. Единственнымъ отличіемъ является тотъ фактъ, что въ главѣ администраціи города, «главнымъ начальствомъ» послѣдняго, является уже не самостоятельное учрежденіе, какъ петербургская комиссія о снабженіи, а подчиненное этой послѣдней—департаментъ ея [3]). Такимъ образомъ, въ сущности городское управленіе Москвы теряетъ не только самостоятельность въ смыслѣ потери автономіи, но вмѣстѣ теряетъ и характеръ, такъ сказать, административной обособленности, становясь въ зависимость отъ петербургскаго управленія [4]). Во всемъ остальномъ, новый московскій «уставъ»—буквальная копія съ петербургскаго, исключая тѣхъ статей, въ которыхъ рѣчь идетъ о составѣ самаго департамента и ратгауза [5]).

торымъ городское правленіе относительно аппелляціи приравнивается къ коллегіямъ и палатамъ, какъ относительно цѣнности иска такъ и «платы аппелляціонныхъ денегъ»; подъ палатами здѣсь разумѣются палаты гражданскихъ и уголовныхъ дѣлъ. 1 П. С. З. № 18756. Положеніе этого указа уже внесено въ «уставъ» Москвы (гл. II, § 8), въ которомъ и ссылаются на самый указъ, но ошибкѣ отнеся его къ 29 ноября.

[1]) 1 П. С. З. № 18821.

[2]) Тамъ же, № 18822. Открыто новое учрежденіе—4 апрѣля того же года. Тамъ же, № 18963.

[3]) 1 П. С. З. № 18822, гл. I, § 1.

[4]) Эта зависимость московской городской администраціи напоминаетъ «депенденцію» петровскаго оберъ-полиціймейстера Москвы отъ генералъ-полиціймейстера Петербурга. См. мое соч. «устройство и управленіе городовъ Россіи», стр. 319.

[5]) Президентъ департамента коммиссіи—«московскій первый губернаторъ; а члены—московскій второй военный губернаторъ, старшій оберъ-прокуроръ сената, гражданскій губернаторъ и управляющій коммиссіей московскаго провіантскаго депо; 1 П. С. З. № 18882, гл. 1, §§ 2 и 3. Въ ратгаузѣ роль президента играетъ «директоръ экономіи»;

Эта новая организація городскаго строя Петербурга и Москвы была шагомъ назадъ не только по отношенію къ самоуправленію, но и относительно администраціи вообще: ею нарушалось основное положеніе послѣдней—распредѣленіе по отдѣльныхъ учрежденіямъ такихъ функцій, какъ управленіе въ собственномъ смыслѣ и судъ. Раттаузъ вѣдаетъ и то и другое.

Такая участь постигла городское управленіе не однихъ столицъ, но и многихъ другихъ городовъ; и притомъ даже нѣсколько раньше столицъ. Какъ бы поводомъ къ реорганизаціи является «новое раздѣленіе государства на губерніи», изданное еще въ первой половинѣ декабря 1796 года [1]). Въ силу этого административнаго передѣла, не малое количество городовъ перестало быть таковыми, перейдя въ оригинальный разрядъ такъ называемыхъ «заштатныхъ» городовъ. «Управляющимъ губерніями» и губернаторамъ, въ январѣ 1797 года, повелѣно было, «сдѣлавъ надлежащее положеніе, какіе именно города....удобнѣе оставить, изъ какого числа душъ оные составить, и затѣмъ какіе уничтожить и приписать къ другимъ...и потомъ, учредя оные, донесли бы немедленно сенату» [2]). Эти «приписанные къ другимъ, заштатные, города потеряли всякую самостоятельность: ихъ чуть было не лишили самаго званія городовъ вообще, обративъ въ посады и оставивъ съ одними ратушами (магистраты въ посадѣ не могутъ быть) [3]). Но однако право этихъ жалкихъ поселеній на громкое названіе городовъ было скоро возстановлено, причемъ едва ли

такъ что спеціальной должности президента, какъ въ Петербургѣ, нѣтъ; но притомъ вмѣсто 10 ратгеровъ—12. Тамъ же, гл. II, § 1.

[1]) 12 декабря, 1 П. С. З. № 17634.

[2]) Тамъ же, № 17735. Самое уничтоженіе началось нѣсколько позже. Такъ отъ 12 апрѣля 1798 г. изданъ указъ о раздѣленіи одной губерніи между четырьмя; въ этомъ случаѣ производится новая переуторка и переименованіе заштатныхъ городовъ въ штатные и наоборотъ; причемъ губернаторы руководятся главнымъ образомъ, если неисключительно «выгодами казенными», необходимостью «ближняго земской полиціи надзиранія», устраненіемъ затрудненій этой послѣдней «въ отправленіи дѣлъ ея». Тамъ же, № 18482.

[3]) Тамъ же, № 18194. Сенатскій указъ по поводу запроса вятскаго губернатора—«остаться ли въ городахъ, кои по штату упразднены»....«и въ коихъ купцы и мѣщане оставлены при своихъ жилищахъ,

возстановлено было вмѣстѣ съ тѣмъ и право на екатерининскую организацію: имъ дозволили имѣть и магистратъ и ратуши, но «учрежденіе» тѣхъ и другихъ возложено было на «гражданскихъ губернаторовъ подъ особеннымъ наблюденіемъ сената»[1]). Разумѣется, такіе, губернаторами учрежденные, магистраты и ратуши становились въ полную зависимость отъ этихъ губернаторовъ. Случалось, что они подчинялись и не имъ даже, а спеціальнымъ мѣстнымъ органамъ или учрежденіямъ, вѣдавшимъ спеціальное дѣло [2]). Въ этихъ случаяхъ Павелъ I возвращался къ до-екатерининскимъ порядкамъ. Но все это были лишь отдѣльныя мѣры, не простиравшіяся на всѣ города. Не стало дѣло и за общей мѣрой, лишившей всѣ города екатерининскихъ учрежденій.

Екатерининскія учрежденія въ губернскихъ и уѣздныхъ городахъ протянули свое печальное существованіе лишь до второй половины 1800 года, когда были окончательно уничтожены. Эпитетъ «плачевный» только что употребленный нами относительно екатерининскихъ городовыхъ учрежденій въ царствованіе императора Павла до сентября 1800 едва ли можетъ быть названъ неумѣстнымъ: чего можно было ждать отъ нихъ, вовсе еще неустановившихся при такомъ отношеніи къ нимъ законодателя, съ какими мы только что познакомились; чѣмъ могли они быть, ожидая съ минуты на минуту своей смерти? Смерть и наступила. Именнымъ указомъ императора отъ 4 сентября 1800 года повелѣно, «во всѣхъ городахъ губернскихъ...вмѣсто магистратовъ (очевидно

торгахъ и промыслахъ безпрепятственно».... «состоящимъ въ нихъ для суда и расправы градскихъ обитателей магистратамъ, или, упразднія оные, подчинить купцовъ и мѣщанъ магистратамъ сосѣдственныхъ и къ нимъ ближнихъ городовъ, или дозволить имъ вмѣсто магистратовъ учредить ратуши»?

[1]) 1 П. С. З. № 18269.

[2]) Въ апрѣлѣ 1797 года была возстановлена для управленія горнымъ дѣломъ канцелярія колывано-воскресенскаго горнаго начальства, существовавшая до 1779 года; въ ея вѣдѣніе поступили не только приписные къ заводамъ крестьяне, но и купцы съ мѣщанами; на основаніи этого послѣдняго обстоятельства бійскій городовой магистратъ «переименованъ ратушею колывано-воскресенскаго горнаго начальства». Т. е. другими словами, ратуша сдѣлалась не городскимъ учрежденіемъ, а просто канцеляріей «начальства». 1 П. С. З. № 18054.

и думъ, хотя о нихъ и забыли упомянуть) учредить ратгаузы, на томъ же основаніи какъ въ столицахъ»; причемъ эти ратгаузы становятся «непосредственно подъ сенатомъ», а «подъ ихъ аппелляціею» магистраты и ратуши уѣздныхъ городовъ [1]). Сенату, притомъ повелѣвается, при учрежденіи ратгаузовъ: «принять въ уваженіе мѣстныя обстоятельства и по надлежащемъ ихъ соображеніи, сочинивъ уставы и штаты, внести къ высочайшему утвержденію» [2]). Такимъ образомъ, имѣлось въ виду создать изъ всѣхъ городовъ каждой губерніи нѣчто цѣлое, единое въ административномъ отношеніи. Черезъ семь мѣсяцевъ по изданіи этого указа, сенатъ уже исполнилъ возложенное на него въ сентябрѣ 1800 года порученіе, составивъ новый городской уставъ для всѣхъ губернскихъ городовъ, «извлекая правила оному...сколько изъ изданныхъ уставовъ ратгаузамъ столицъ, столько и изъ мѣстныхъ обстоятельствъ губерній». По примѣру своего образца, столичнаго ратгауза, губернскій составляется какъ изъ коронныхъ такъ и изъ выборныхъ чиновниковъ, президентъ которыхъ назначается императоромъ «изъ кандидатовъ, отъ сената представляемыхъ» [3]). Въ виду очевидно «мѣстныхъ обстоятельствъ» губернскій ратгаузъ дѣлится только на д в а департамента: «дѣлъ юстицкихъ» въ которомъ вѣдаются, и гражданскіе и уголовные дѣла, и камеральный [4]). Эти новыя городскія учрежденія стоятъ «въ такомъ же вѣдѣніи и отношеніяхъ къ управляющему губер-

---

[1]) 1 П. С. З. № 19543. Уничтоженіе не касается лишь тѣхъ городовъ, «кои состоятъ на особенныхъ привилегіяхъ».

[2]) Тамъ же.

[3]) Тамъ же, № 19763, гл. 1, § 2. Кромѣ президента губернскій ратгаузъ составляется изъ 1 директора экономіи, 2 бургмейстеровъ и 4 ратсгеровъ. Тамъ же, § 1. Директоръ экономіи утверждается уже сенатомъ по представленію гражданскаго губернатора; выборные бургомистры и ратсгеры также утверждаются сенатомъ. Тамъ же, §§ 3 и 4.

[4]) Тамъ же, § 12 и гл. II, § 2 и 1 п. доклада сената; въ этомъ послѣднемъ установленіе двухъ департаментовъ мотивируется тѣмъ, что «въ губерніяхъ города въ сравненіи съ столицами въ числѣ жителей весьма не велики, слѣдовательно и количество дѣлъ столь умѣренно, что въ одномъ департаментѣ (рѣчь о судебныхъ дѣлахъ) удобно исправляемо быть можетъ».

ніей, въ какомъ находятся всѣ мѣста и чины, въ губерніи находящіеся» [1]). То есть, ратгаузы—губернскія учрежденія ни чѣмъ не выдѣляющіяся по отношенію къ губернаторской власти изъ всей массы мѣстныхъ административныхъ учрежденій. Они, какъ выражается докладъ сената, предшествующій самому уставу, «суть ничто иное, какъ отдѣленный департаментъ по городскимъ дѣламъ...слѣдовательно ратгаузы входятъ въ общій составъ губернскаго правительства и потому долженствуютъ со всѣми своими чинами, какъ и прочія губернскія мѣста, состоять въ положенной закономъ зависимости отъ управляющаго губерніей». Эта зависимость ратгауза отъ губернатора составляетъ значительное отличіе губернскихъ магистратовъ отъ столичныхъ, по отношенію къ которымъ, мы видѣли, мѣсто губернатора заступала комиссія о снабженіи столицъ съѣстными припасами. Нахожденіе уѣздныхъ городовъ подъ апелляціею ратгауза губернскаго города выражалось въ полной зависимости первыхъ отъ послѣдняго, полной подчиненности, которая доходила до того, что ратгаузъ по собственному усмотрѣнію могъ назначать «вспоможеніе» «въ недостаточествующіе доходами города отъ избыточествующихъ» ими [2]). Такимъ образомъ, уѣздные ратуши и магистраты обращаются въ «отдѣленные» департаменты ратгауза, не обладая ни малѣйшей самостоятельностью.

Лишивъ города введеніемъ городовыхъ правленій или ратгаузовъ даже призрака самоуправленія, законодатель не только не съузилъ, но пожалуй разширилъ объемъ вѣдѣнія, если можно употребить это выраженіе, новыхъ городскихъ учрежденій сравнительно съ екатерининскими. Оно и понятно. Вѣдь новыя учрежденія—«ничто иное суть какъ отдѣленные департаменты», составленные почти исключительно изъ коронныхъ чиновниковъ; подчиненные вполнѣ высшимъ правительственнымъ учрежденіямъ; нечего было опасаться «безпорядковъ и неудобствъ,» вытекавшихъ по мнѣнію правительства изъ того факта, что дѣлами города завѣдывали члены самаго городскаго общества. Мы видѣли, что по уставу

---

[1]) Тамъ же, гл. 1, § 11.

[2]) Тамъ же, § 15. Въ §§ 6, 8 и 9 той же главы магистраты и ратуши прямо называются «подчиненными» ратгаузамъ.

Петербурга вѣдѣнію «комиссіи о снабженіи» вручалось «все, что только ко благоустройству и благосостоянію жителей относиться можетъ». Подъ этимъ всѣмъ понималось многое: завѣдываніе городскимъ хозяйствомъ въ смыслѣ управленія доходами и расходами, управленія городскою собственностью, городскими тюрьмами, госпиталями и богадѣльнями и т. п.; цехи—также въ вѣденіи ратгауза [1]). На эти же учрежденія возлагаются заботы о школахъ: отъ директора экономіи по уставу губернскихъ городовъ требуется «способность и знаніе, каковыя требуются и къ управленію народными школами» [2]); требованіе это обусловливается тѣмъ обстоятельствомъ, что директору экономіи именно «принадлежитъ дирекція надъ народными школами» [3]).

Городское правленіе или ратгаузъ, по крайней мѣрѣ губернскихъ городовъ, получаетъ даже право облагать городское населеніе налогами; чего, мнѣ кажется, нельзя не видѣть въ правѣ этого правленія «изыскивать къ удовлетворенію городскихъ надобностей неотяготительныя для обывателей средства...соразмѣряя исполненіе оныхъ съ возможностями городскихъ обывателей» [4]). Всѣ постановленія ратгауза по этому предмету должны восходить, чрезъ посредство губернатора, на разсмотрѣніе сената [5]). Этимъ послѣднимъ правомъ петербургская коммиссія о снабженіи, и ея московскій департаментъ не одинъ разъ пользовались въ короткій пе-

---

[1]) 1 П. С. З. № 18663. Уставъ Петербурга, гл. V, § 2, и уставъ Москвы, таже глава и тотъ же §. Кромѣ того о различныхъ предметахъ вѣденія городскаго правленія идетъ рѣчь во всѣхъ тѣхъ главахъ и параграфахъ уставовъ какъ столичныхъ, такъ и губернскаго, въ которыхъ говорится о функціяхъ каждаго отдѣльнаго учрежденія или лица.

[2]) Тамъ же, № 19763, гл. I, § 3.

[3]) Тамъ же, § 25. Эта «дирекція» имѣетъ мѣсто, однако, подъ непосредственнымъ наблюденіемъ гражданскаго губернатора, въ вѣденіи котораго въ сущности и состоятъ школы чрезъ посредство приказа общественнаго призрѣнія; городское же правленіе «обязано....въ исправномъ содержаніи ихъ дѣлать зависящее отъ него вспоможеніе». Тамъ же, § 24.

[4]) Тамъ же, § 14. Въ этомъ § хотя и говорится, что «средства» эти изыскиваются сообразуясь уставамъ для столицъ изданнымъ»; но въ этихъ уставахъ о подобномъ правѣ ратгаузовъ ничего не говорится.

[5]) Тамъ же.

ріодъ ихъ существованія. Въ самый день изданія «устава» Петербурга, комиссія о снабженіи припасами уже вошла на высочайшее имя съ докладомъ, въ которомъ устанавливала рядъ новыхъ налоговъ и натуральныхъ повинностей на жителей Петербурга, «войдя во всѣ подробности, до сего предмета относящія-ся» [1]). Императоръ утвердилъ докладъ безъ измѣненій. Воспользовавшись этимъ же правомъ своимъ, московскій департаментъ комиссіи въ 1800 году проэктируетъ также рядъ новыхъ налоговъ на населеніе Москвы его; предположенія, представленныя императору чрезъ петербургскую комиссію о снабженіи припасами, были утверждены [2]).

Мы не имѣемъ свѣдѣній объ осуществленіи права облагать налогами городское населеніе губернскими ратгаузами; но, разумѣется, не потому, чтобы они не имѣли этого права, (которымъ, какъ мы видѣли, они вооружены закономъ) а просто потому, что губернскій «уставъ» едва ли былъ гдѣ либо приведенъ въ осуществленіе, а если гдѣ это и случилось, то ратгаузы не успѣли пуститься въ дѣятельность.

Новая городская администрація неимѣщая по составу своему почти никакого отношенія къ городскому населенію, а въ главныхъ своихъ органахъ прямо никакого отношенія, тѣмъ не менѣе содержится на городской счетъ [3]).

---

[1]) 1 П. С. З. № 18664: въ качествѣ натуральной повинности докладъ обязываетъ городское населеніе поставлять «потребное для городской стражи и пожаровъ число людей, располагая оныхъ съ числа покоевъ»; т. е., повинность касалась лишь домовладѣльцевъ; существовавшій до сихъ поръ налогъ поземельный замѣняется $^0/_0$-нымъ сборомъ съ оборотнаго капитала купцовъ, съ товаровъ, судовъ. Натуральная постойная повинность переводится въ денежную.

[2]) Тамъ же, № 19326. Департаментъ опредѣляетъ размѣръ поземельнаго сбора, сбора съ судовъ; возвышаетъ сборы съ крестьянъ, производящихъ торговлю въ Москвѣ и т. п.

[3]) Тамъ же, № 19763—Объ учрежденіи во всѣхъ губернскихъ городахъ ратгаузовъ. Докладъ сената, п. 2. Тамъ же, № 19326 и др. Притомъ содержаніе этой новой администраціи, по крайней мѣрѣ въ Москвѣ, составляло самую капитальную статью городскихъ расходовъ: общая сумма предполагаемыхъ на 1800 годъ расходовъ Москвы—573070 рублей; изъ нихъ на содержаніе департамента коммиссіи, городскаго прав-

Такимъ образомъ организація эта можетъ быть названа городской лишь по предмету вѣденія, до по источнику, изъ котораго черпались средства на ея содержаніе; во всѣхъ другихъ отношеніяхъ она носитъ характеръ исключительно государственный. Вводя ее, императоръ Павелъ совершенно, на отрѣзъ, отказался отъ мысли о призваніи самого городскаго общества къ участію въ управленіи; мысли, которой держалась крѣпко его геніальная мать и которую осуществить она постаралась въ своемъ городовомъ положеніи 1785 года; трудно сказать какими именно мотивами руководился императоръ, прибѣгая къ своимъ мѣрамъ относительно городскаго устройства; несомнѣнно одно, что такимъ мотивомъ не была исключительно нелюбовь ко всему, созданному Екатериной; едва ли таже можно сомнѣваться и въ томъ, что онъ находился въ этомъ отношеніи подъ болѣе или менѣе значительнымъ вліяніемъ событій, имѣвшихъ мѣсто въ тогдашней Франціи.

Смерть императора помѣшала приведенію въ дѣйствіе устава губернскихъ ратгаузовъ не только во всѣхъ губернскихъ городахъ но даже и въ нѣкоторыхъ [1]). Такъ что, въ сущности, планы императора Павла по отношенію къ губернскимъ городамъ Россіи, а за ними и уѣзднымъ остались только желаннымъ дѣломъ, котораго сенатъ не успѣлъ осуществить, издавъ новый «уставъ» лишь чрезъ полгода послѣ указа объ уничтоженіи екатерининскихъ городскихъ учрежденій; на введеніе этого устава оставалось времени менѣе полумѣсяца: 11 марта 1801 года на престолъ вступилъ Александръ I, вовсе недумавшій объ осуществленіи плановъ покойнаго императора.

ленія и конторы городскихъ строеній, притомъ только на жалованье и канцелярскіе расходы, уходило 17288 рублей, «вѣдомость ежегодныхъ расходовъ», приложенная къ докладу коммиссіи отъ 14 марта 1800 г. 1 П. С. З. № 19326.

[1]) Мулловъ въ своемъ «историческомъ обозрѣніи правительств. мѣръ по устройству городоваго общественнаго управленія» говоритъ, что ратгаузы просуществовали менѣе года, если только гдѣ либо они были учреждены. Стр. 107. Они ни въ какомъ случаѣ не могли существовать болѣе 12 дней, ибо уставъ изданъ 25 февраля 1801 года, а императоръ умеръ 11 марта.

ГЛАВА II.

Возстановленіе городоваго положенія 1785 года.

Какъ Павелъ I стремился пересоздать все созданное Екатериной, такъ наоборотъ Александръ поставилъ себѣ задачей «управлять....народъ по законамъ и по сердцу августѣйшей бабки»...[1]). Очевидно, города ожидала иная судьба, чѣмъ при его предшественникѣ. Дѣйствительно, едва прошло нѣсколько дней по восшествіи на престолъ императора, какъ уничтоженное Павломъ I возстанавливается, а введенное имъ отмѣняется. Семнадцатаго марта именнымъ указомъ императора выработанный при Павлѣ «уставъ губернскихъ городовъ» уничтожается: «признали мы за благо», говоритъ императоръ, «учрежденіе въ губернскихъ городахъ отмѣнить..., оставя довольствоваться въ нихъ издавна установленными магистратами». Эта мѣра мотивируется желаніемъ «всевозможными способами» облегчить «жителей городовъ, кои отягощены стали разными, несуществовавшими прежде повинностями» [2]). Недѣли черезъ двѣ послѣ этого вмѣстѣ съ жалованной грамотой дворянству возстановляется и городовое положеніе 1785 года. «Соображая великимъ намѣреніямъ вселюбезнѣйшей бабки Нашей», говоритъ императоръ, «сохраняя святость ея установленій и бывъ удостовѣрены въ той истинѣ, что безъ правъ и преимуществъ непоколебимыхъ и всею силою закона охраняемыхъ не могутъ промыслы, рукодѣлія и торговля достигнуть цвѣтущаго состоянія, мы признали за благо въ пользу и ободреніе ихъ утвердить и возстановить городовое положеніе и грамоту городамъ данную во всей силѣ ея и пространствѣ, торжественно утверждая, узаконяя и повелѣвая всѣмъ нашимъ вѣрнымъ подданнымъ признавать положеніе сіе однимъ изъ главныхъ непреложныхъ и неприкосновенныхъ государственныхъ постановленій; напротивъ, отмѣняя и отлагая все, что против-

---

[1]) Манифестъ о восшествіи на престолъ. 1 П. С. З. № 19779.
[2]) 1 П. С. З. № 19797.

но оному или несообразно силѣ его допущено или установлено было»[1]). Этимъ послѣднимъ постановленіемъ уничтожались, стало быть, еще существовавшая коммиссія о снабженіи припасами въ Петербургѣ и ея департаментъ въ Москвѣ [2]). Но этого общаго манифеста, возстановлявшаго городовое положеніе Екатерины II вообще, оказалось недостаточно: въ кратковременное царствованіе предшественника Александра I екатерининское положеніе, будучи отмѣнено въ столицахъ и de jure въ губернскихъ городахъ, во многомъ искажено было по отношенію какъ къ городскому обществу, гдѣ оно еще существовало, такъ и къ торгово-промышленному сословію, какъ таковому; многія отдѣльныя статьи его и постановленія были отмѣнены или измѣнены. Очевидно, что необходимо было уничтожить и эти измѣненія, какъ «противныя» возстановленному городовому положенію, «несообразныя силѣ его». Сенатъ занялся этимъ вопросомъ, и въ законѣ того же 1801 года представилъ императору докладъ, въ которомъ возстанавливалось до дюжины нарушенныхъ при Павлѣ статей положенія 1785 года [3]). Но мало было и этого: «убѣдившись, что тишина, безопасность и правый судъ....столько же были ненарушимы, когда они были охраняемы дѣйствіемъ городоваго положенія, какъ и въ послѣдующее время (при ратгаузахъ) императоръ нашелъ, что «и мѣста существовавшія на основаніи городоваго положенія», какъ говоритъ онъ въ указѣ своемъ, данномъ на имя «главнокомандующаго въ Москвѣ»,

---

[1]) Манифестъ 2 апрѣля 1801 года. 1 П. С. З. № 19811.

[2]) Но de facto эти учрежденія уничтожены позже, именно 12 февраля 1802 года, послѣ «особеннаго объ нихъ разсмотрѣнія», которое нашло ихъ вполнѣ несостоятельными. 1 П. С. З. № 20143. 9 апрѣля того же года возстановленъ былъ въ г. Одессѣ магистратъ «на общихъ законахъ». Тамъ же, № 19828. По указу 1797 г. 20 мая (П. С. З. № 17967) въ этомъ городѣ для грековъ, албанцевъ, молдаванъ и т. п. учрежденъ былъ новый магистратъ «на основаніи рижскаго, ревельскаго и др.». А въ январѣ 1798 года уничтоженъ магистратъ для русскихъ. Тамъ же, № 18346.

[3]) 1 П. С. З. № 19901. Это были статьи 107, 113, 135, 86, 101, 139, 118, 142 и др., этотъ высочайше утвержденный докладъ распубликованъ «къ исполненію» 18 іюня. Тамъ же, № 19920.

графа Салтыкова, «по настоящему количеству дѣлъ и по множеству перемѣнъ, въ теченіи времени введенныхъ, нынѣ по возстановленіи ихъ могутъ быть недостаточны или въ своемъ составѣ или въ количествѣ исполнителей; почему и найдено было необходимымъ изслѣдовать вопросъ о вліяніи этихъ «перемѣнъ» по возможности точнѣе и глубже и сдѣлать, покрайней мѣрѣ по отношенію къ столицамъ, соотвѣтствующія «перемѣны или дополненія» и такимъ образомъ «основать лучшее устройство городскаго въ столицахъ управленія, съ успѣшнымъ теченіемъ дѣлъ, съ сохраненіемъ личной и имущественной безопасности и съ меньшими издержками сопряженное» [1]. «Начертаніе» такого лучшаго управленія и поручено было императоромъ графу Салтыкову [2]) и Голенищеву—Кутузову, военному губернатору Петербурга. Въ руководство при составленіи этого «начертанія» императоръ рекомендуетъ въ качествѣ основнаго положенія—«уменьшеніе городскихъ расходовъ», а вмѣстѣ съ тѣмъ и повинностей городскихъ [3]).

Мы не знаемъ сдѣлали ли что нибудь Салтыковъ и Голенищевъ-Кутузовъ по составленію «начертанія» городскаго устройства; можно думать, что очень мало, если не ничего: мы ни въ чемъ не встрѣчаемся съ результатами этой дѣятельности; лучшимъ доказательствомъ этого служитъ то обстоятельство, что черезъ двадцать лѣтъ государственнымъ совѣтомъ найдено было, что городское управленіе обрѣтается все еще въ прежнемъ состояніи, «неудовлетворяющемъ многимъ современнымъ требованіямъ» [4]). Въ тоже время и комитетъ министровъ нашелъ, что необходимо «ус-

---

[1]) 1 П. С. З. № 19976. Въ тотъ же день такого же содержанія указъ изданъ былъ и на имя петербургскаго военнаго генералъ-губернатора Голенищева-Кутузова.

[2]) Тамъ же.

[3]) Тамъ же. «Сіе послѣднее (уменьшеніе повинностей) полагаю я» говоритъ императоръ, «главною и единственною цѣлію сего преобразованія, и слѣдовательно ее наиболѣе во всѣхъ предположеніяхъ вашихъ имѣть въ виду должно».

[4]) Это положеніе высказывается государственнымъ совѣтомъ въ высочайше утвержденномъ мнѣніи его отъ 11 іюля 1823 года. Муловъ, назв. соч., стр. 155.

троить на болѣе прочныхъ основаніяхъ» покрайней мѣрѣ отправленіе общественной службы, которая найдена была имъ очень тяжелой [1]). Ни государственный совѣтъ, ни комитетъ министровъ ничего не говорятъ о «начертаніи» созданномъ гр. Салтыковымъ или Голенищевымъ-Кутузовымъ; а такое молчаніе едва ли бы было возможнымъ, еслибъ этими лицами было дѣйствительно что либо создано по возложенному на нихъ въ 1801 году по этому предмету порученію.

Но если московскій и петербургскій «главнокомандующіе» не выработали новаго городскаго устройства на основахъ екатерининскаго положенія, если ничего подобнаго не сдѣлано за весь двадцати-лѣтній періодъ (отъ 1801 до 1821 года), то изъ этого вовсе не слѣдуетъ, чтобы города вовсе были забыты. Ни огромнаго значенія чисто государственныя преобразованія, ни даже тяжелая отечественная война не заслонили собою совершенно городскаго строя; напротивъ, быть можетъ именно эти обстоятельства заставили обратить особенное вниманіе правительства покрайней мѣрѣ на ту сторону этого строя, которая тѣсно связывалась съ финансовой стороной городскаго хозяйства. Такая, напр., повинность городскихъ жителей, какъ постойная не могла не интересовать правительства, чѣмъ бы не было поглощено его вниманіе, какъ съ точки зрѣнія чисто правительственныхъ интересовъ, такъ и съ точки зрѣнія общественно-городскихъ: съ одной стороны важно было обеспечить войска наиболѣе удовлетворительнымъ помѣщеніемъ, съ другой, разъ возложивъ удовлетвореніе этой обще-государственной потребности на городское населеніе, не менѣе важно было отыскать способы къ наименѣе отяготительнымъ для населенія средствамъ отправленія этой повинности. Такихъ способовъ въ сущности только два: денежный, если населеніе обложено опредѣленнымъ сборомъ, который идетъ на постройку и содержаніе казармъ; и натуральный, если отдѣльные члены городскаго общества должны доставлять помѣщеніе солдатамъ натурою. Въ большинствѣ городовъ имѣлъ мѣсто этотъ послѣдній способъ отправленія этой повинности; но въ нѣкоторыхъ городахъ, прежде всего въ столицахъ,

[1]) Это положеніе комитета министровъ (отъ 13 ноября 1821 г.) не вошло въ П. С. З. Тамъ же.

натуральная повинность переведена была въ денежную, что, однако, не устранило вовсе натуральной, такъ что въ тѣхъ городахъ, гдѣ были устроены казармы, совмѣстно существовали обѣ эти системы: состоятельные городскіе домовладѣльны вносили единовременно опредѣленную сумму (такъ называемые поземельные деньги) и тѣмъ избавлялись отъ постоя навсегда; взносы эти шли на устройство казармъ. Немогшіе внести такую сумму отбывали повинность натурой [1]).

Само собою разумѣется, что въ виду интересовъ, какъ государственныхъ, такъ и общественно-городскихъ мало еще ввести тотъ или иной способъ отбыванія этой повинности или оба вмѣстѣ. Необходимо отыскать средства возможно болѣе легкаго для горожанъ отбыванія этой повинности въ той или другой формѣ. По городовому положенію 1785 года распредѣленіе постоя и сборъ съ мѣщанъ денегъ на казармы вѣдала дума [2]). При императорѣ Павлѣ въ столицахъ и губернскихъ городахъ эти обязанности, какъ мы видѣли возложены на особыя учрежденія—конторы городскихъ строеній. Но и эти учрежденія, вполнѣ гарантированныя отъ всякаго вмѣшательства въ дѣло представителей городскаго общества, вовсе не съумѣли сдѣлать этой повинности даже просто хоть сколько нибудь равномѣрной. Въ январѣ 1802 года императоръ Александръ въ именномъ указѣ сенату говорилъ, что «по освобожденіи отъ постоя нѣкоторыхъ знатнѣйшихъ домовъ, внесшихъ поземельныя деньги, участки ихъ постоя возложены на бѣднѣйшія части города (рѣчь идетъ о Петербургѣ).. коихъ жители безгласностію своей менѣе представляли препятствій таковому притѣсненію». Далѣе въ указѣ говорится, что часто не освобождались отъ постоя и тѣ, которые

---

[1]) Съ такого рода постановленіемъ, относительно Москвы, мы встрѣчаемся при Павлѣ въ 1797 г. 1 П. С. З. № 18036. Сумма взноса, освобождавшаго отъ постоя опредѣлялась по числу комнатъ въ домѣ; позже нѣсколько она стала опредѣляться количествомъ земли. Тамъ же, № 18505. Первоначально, кажется, всѣ домовладѣльцы несли оба вида повинности вмѣстѣ. См. «толкованіе» на городовое положеніе, именно на 167 статью его. Тамъ же, № 16584, гдѣ говорится о сборѣ [redacted]лога съ мѣщанъ на казармы и распредѣленіи постоя.

[2]) Толкованіе на 167 ст. городоваго положенія Тамъ же.

внесли поземельные деньги; случалось, что полицейскіе чины получали тройныя и четверныя квартирныя деньги и т. п. [1]). Находя, что такое положеніе вещей не соотвѣтствуетъ «ни доброй вѣрѣ—ни справедливому налоговъ распредѣленію», такъ какъ это значило бы, что «правительство, пользуясь недоразумѣніемъ или бѣдностью людей и на счетъ ихъ освобождая отъ постоя богатыхъ съ обдуманнымъ намѣреніемъ усугубляетъ на нихъ тяжесть», императоръ рѣшается устранить такое положеніе дѣлъ и основываетъ съ этою цѣлью особое учрежденіе, такъ называемый «комитетъ для уравненія городскихъ повинностей» сначала въ Петербургѣ, а потомъ въ Москвѣ и другихъ городахъ [2]). Такимъ образомъ появилось новое городское учрежденіе, въ вѣдѣніе котораго прямо передается одинъ изъ предметовъ вѣдѣнія городской думы. Комитетъ по отношенію къ своему составу соединяетъ въ себѣ два начала—выборное и правительственное [3]).

Само собою разумѣется, что элементъ правительственный, не смотря на количественное равенство съ выборнымъ, долженъ былъ преобладать надъ этимъ послѣднимъ во всѣхъ отношеніяхъ. Въ силу этого обстоятельства новое учрежденіе это является очевиднымъ отступленіемъ отъ началъ только что возстановленнаго городоваго положенія 1785 года [4]). Это отступленіе становится еще

---

[1]) 1 П. С. З. № 20116.

[2]) Въ Петербургѣ такой комитетъ учрежденъ указомъ отъ 19 января 1802 года, а указомъ отъ 19 марта—въ Москвѣ. Тамъ же, № 20116 и 20190.

[3]) Выборные члены комитета избирались только отъ дворянъ, владѣющихъ въ городѣ домами, «и купечества» по одному члену. Къ этимъ двумъ членамъ присоединялись два же по назначенію императора; послѣдними въ Петербургѣ были директоръ экономіи изъ камеральнаго департамента городскаго правленія и губернскій прокуроръ, а въ Москвѣ—предсѣдатель уголовной палаты и губернскій же прокуроръ. Тамъ же.

[4]) Императоръ Александръ не видѣлъ въ учрежденіи комитета такого отступленія; онъ видѣлъ въ немъ лишь дополненіе, такъ сказать, городоваго положенія 1785 года. Въ указѣ объ учрежденіи московскаго комитета онъ говоритъ: «при общемъ положеніи городскаго управленія не можно было обнять всѣхъ подробностей...отъ мѣстныхъ многообразныхъ свѣдѣній зависящихъ; для сего признано было нужнымъ учредить въ обѣихъ столицахъ особенные комитеты».

болѣе рѣзкимъ и очевиднымъ при расширеніи объема вѣдѣнія комитетовъ. А такое расширеніе имѣло мѣсто уже мѣсяцъ спустя послѣ указа объ учрежденіи комитета; императоръ распространяетъ компетенцію комитета, руководствуясь все тѣми же самыми «причинами облегченія и успокоенія обывателей». По указу отъ 11 февраля того же 1802 года императоръ «обязанность» комитета увеличиваетъ возложеніемъ на него заботъ во первыхъ, о «приведеніи въ извѣстность всѣхъ городскихъ расходовъ и личныхъ повинностей; во вторыхъ—объ уравненіи въ нихъ обывателей». . по роду состоянія и жительству» [1]). Еще болѣе разширяется значеніе комитетовъ по указу объ учрежденіи московскаго комитета. Со времени изданія этого указа комитеты уже вѣдаютъ городское населеніе по отношенію ко всѣмъ городскимъ повинностямъ какъ денежнымъ, такъ и натуральнымъ; изъ послѣднихъ онъ вѣдаетъ какъ постой, такъ и освѣщеніе улицъ, содержаніе мостовыхъ и «поставку пожарныхъ служителей» [2]); изъ первыхъ—поземельный сборъ на казармы и «налогъ на наемъ домовъ и лавокъ». Въ этомъ отношеніи императоръ возлагаетъ на комитетъ Москвы трудную задачу—разрѣшить, «почему бѣдный обыватель, тѣснящійся въ углу своего дома, и для содержанія, а можетъ быть для пропитанія своего; отдающій другую часть въ наемъ, долженъ платить за сіе подать, между тѣмъ какъ избыточный гражданинъ, не обязываясь къ оной, занимаетъ помѣщеніемъ своимъ цѣлыя улицы» [3])? Разумѣется, всѣ эти повинности вѣдаются комитетами по отношенію къ ихъ раскладкѣ только. По крайней мѣрѣ ничего другаго нельзя заключить изъ указовъ объ учрежденіи этихъ комитетовъ въ Москвѣ и Петербургѣ. Но едвали будетъ ошибкой утверждать, что de facto они очень скоро стали вѣдать городское населеніе и по вопросу о самомъ отправленіи, отбытіи разложенныхъ на нихъ повинностей; мало того они даже въ иныхъ

[1]) 1 П. С. З. № 20141.

[2]) Тамъ же, № 20190. Содержаніе пожарныхъ императоръ, ради «великаго городу облегченія», хотѣлъ бы «присоединивъ къ содержанію бутошниковъ, сложить на городскую казну», т. е. изъ натуральной повинности перевести въ денежную. Тамъ же VI. Это и сдѣлано въ концѣ этого же года.—Тамъ же, № 20532.

[3]) 1 П. С. З. № 20190, VII.

мѣстахъ« изыскиваютъ средства» для покрытія расходовъ [1]), т. е., вѣроятно, подобно павловской комиссіи о снабженіи, пользуются правомъ обложенія горожанъ новыми налогами и повинностями а ко всему этому вѣдаютъ городское управленіе вообще. Да и de jure это случилось очень скоро; уже въ іюлѣ 1804 года мы встрѣчаемся съ указомъ, изъ котораго видно, что, по крайней мѣрѣ, петербургскій комитетъ уже вѣдаетъ городъ вообще не только по отношенію къ раскладкѣ повинностей и податей, но и по отношенію, такъ сказать, къ его благообразію: заботится объ очисткѣ набережныхъ, устройствѣ спусковъ, мостовыхъ и т. п.; причемъ комитетъ входитъ въ подробнѣйшія описанія самыхъ способовъ построекъ и т. п., представляя и примѣрныя смѣты [2]). Вообще значеніе комитетовъ, объемъ ихъ дѣятельности все болѣе и болѣе разширяется, по мѣрѣ ихъ распространенія.

Уже было замѣчено, что комитеты учреждены были не въ Петербургѣ и Москвѣ только, но и въ другихъ городахъ. Они учреждались постепенно во всѣхъ, кажется, губернскихъ городахъ [3]); и, есть основаніе думать, въ нѣкоторыхъ даже уѣздныхъ [4]). Въ губернскихъ городахъ, по крайней мѣрѣ въ нѣкоторыхъ, комитеты, по отношенію къ ихъ составу, устроены были

---

[1]) 1 П. С. З. № 20558. Комитетъ въ Кіевѣ. Комитетъ въ Петербургѣ въ 1804 году устанавливаетъ особый $^{0}/_{0}$ сборъ съ арендной суммы дворовъ и торговыхъ мѣстъ. Тамъ же, № 20817.

[2]) Тамъ же, № 21391; а также № 21035: Комитетъ же заботится о мостахъ на Невѣ. № 20816—Комитетъ проэктируетъ провести трубы, проложить тротуары и т. п.; № 22202; а также № 20818—рѣчь о пристаняхъ.

[3]) Въ томъ же 1802 г. основаны комитеты въ Ригѣ (1 П. С. З. № 20541), Кіевѣ (тамъ же, № 20558). Въ 1803 г.—въ Вильно (№ 21095). Въ 1804 г.—въ Воронежѣ (№ 21314), Симбирскѣ (№ 21354), Астрахани (№ 21378). Въ 1805—въ Казани (№ 21593), Херсонѣ (№ 21789), въ Каменецъ-Подольскѣ (№ 21622 а). Въ 1806 г.—въ Вологдѣ (№ 22223), Владимірѣ (№ 22344). Въ 1808 г.—въ Пензѣ. Въ 1809 г.—въ Костромѣ (№ 23701) и т. д.

[4]) 1 П. С. З. № 21778—Здѣсь идетъ рѣчь о комитетахъ смоленской губерніи. Въ 1809 году псковскому гражданскому губернатору предоставляется учредить комитеты въ тѣхъ городахъ губерніи, въ которыхъ найдетъ нужнымъ Тамъ же, № 23498 а.

далеко не по образцу столичныхъ комитетовъ: число членовъ увеличивалось иногда вообще и выборныхъ въ особенности [1]).

Дѣло не ограничивалось одними комитетами для уравненія городскихъ повинностей покрайней мѣрѣ въ столицахъ; въ этихъ послѣднихъ въ 1820 году были учреждены еще особые комитеты для лучшаго устройства доходовъ и расходовъ, задачей которыхъ было между прочимъ и изысканіе средствъ къ уплатѣ столичныхъ городскихъ долговъ [2]). И эти комитеты организованы изъ правительственныхъ чиновниковъ и представителей общества, которыхъ въ Петербургѣ—два, оба отъ купечества; а въ Москвѣ четыре: двое отъ дворянъ, а двое отъ купечества, кромѣ городскаго головы; причемъ выборы депутатовъ предоставляются военному генералъ-губернатору по его «собственному соображенію съ губернскимъ предводителемъ и городскимъ головой» или «какъ онъ за лучшее по усмотрѣнію своему признаетъ». Стало быть и столичныя думы совершенно устранены отъ обсужденія важнѣйшаго предмета ихъ вѣдомства [3]).

Такимъ образомъ, только что возстановленныя думы, благодаря комитетамъ, ограничены были въ своей дѣятельности до возможнаго минимума; вся эта дѣятельность ихъ сводилась въ сущности къ простому акту выдачи суммъ изъ городскихъ доходовъ на тѣ или иныя потребности города, которыя удовлетворялись комитетомъ или полиціей. Думы не только въ этомъ смы-

---

[1]) Въ Рижскомъ комитетѣ семь членовъ, а немного спустя по учрежденіи его прибавлено еще два: отъ иностранцевъ и посадскихъ. 1 П. С. З. № 20639. А еще немного времени спустя установлено по два представителя съ каждаго сословія, изъ коихъ и президентъ. Тамъ же, № 20177. Въ Кіевѣ выборныхъ трое. Тамъ же, № 20558. Въ Вологдѣ всѣхъ выборныхъ членовъ—четыре: два отъ дворянъ и по одному отъ купцовъ и цеховыхъ. Тамъ же, № 22223. Въ этомъ же родѣ и составъ всѣхъ остальныхъ комитетовъ. Въ иныхъ городахъ, какъ, напр., въ той же Вологдѣ, правительственный элементъ ограничивался однимъ предсѣдателемъ, какимъ являлся обыкновенно начальникъ губерніи.

[2]) 1 П. С. З. № 28341 и № 28439.

[3]) Московскій комитетъ закрытъ былъ въ 1824 году: Тамъ же, № 29904.

слѣ ограничивались въ своемъ значеніи но и въ иномъ, еще болѣе широкомъ: они, очевидно, прямо были подчинены комитетамъ; яснаго, категорическаго опредѣленія отношеній думъ къ комитетамъ мы не встрѣтили въ полномъ собраніи законовъ; но заключенія о подчиненности—въ извѣстной степени—первыхъ послѣднимъ нельзя не вывести какъ уже изъ характера тѣхъ предметовъ вѣдѣнія, которые возлагались спеціальными указами на комитеты и городовымъ положеніемъ 1785 года на думы, такъ и, если можно такъ выразиться, положительнымъ тономъ докладовъ этихъ комитетовъ; докладовъ, которые, будучи такъ или иначе утверждены императоромъ, являются уже совокупностью предписаній или распоряженій, обязательныхъ для думъ. Онѣ должны были, если дѣло шло о расходахъ, «ассигновать изъ городскихъ доходовъ» сумму, найденную комитетомъ въ томъ или иномъ случаѣ необходимой [1]). Дума обращается, повидимому, въ простой исполнительный органъ комитета въ самомъ узкомъ смыслѣ этого слова. Она обращается въ учрежденіе, у котораго отняли существеннѣйшій предметъ его вѣдѣнія. Очевидно виновникъ возстановленія городоваго положенія 1785 года такой порядокъ вещей водворяетъ лишь временно. Не желая, съ одной стороны отказываться отъ основъ положенія, съ другой, находя думы, относительно ихъ организаціи, уже неудовлетворяющими потребностямъ времени, императоръ Александръ видимо задался цѣлью осуществить свои планы относительно «начертанія» по городскому управленію болѣе удовлетворительно; но онъ не находитъ пока на это времени и силъ. Онъ прибѣгаетъ къ системѣ, если можно такъ выразиться, починокъ, поправокъ существующаго, не въ смыслѣ, однако, исправленія учрежденій городскихъ, а въ смыслѣ мѣръ къ исправленію городскаго хозяйства. Учрежденія ждали своего времени. Только наканунѣ смерти Александръ I нашелъ возможнымъ приступить къ вопросу объ улучшеніи городскаго строя вообще; для этого создается спеціальное учрежденіе, особый комитетъ Въ своемъ мѣстѣ мы будемъ подробно говорить объ этомъ учрежденіи; здѣсь же ограничимся замѣчаніемъ,

[1]) См. напр., 1 П. С. З. № 21035. Можно привести массу подобныхъ указаній.

что не только при жизни Александра I, новому «начертанію» городскаго строя не суждено было появиться, но и при его преемникѣ оно не появлялось болѣе двадцати лѣтъ; да и по прошествіи этого не малаго срока новое городовое положеніе было создано лишь для одной изъ столицъ. Во всѣхъ же городахъ Россіи новые порядки введены лишь въ наши дни.

Въ царствованіе преемника императора Александра I мы встрѣчаемся съ такимъ же отношеніемъ правительства къ городскому управленію, какъ и при немъ; та же съ одной стороны неубѣжденность въ состоятельности екатерининской организаціи, съ другой—тоже стремленіе пересоздать эту организацію, такъ сказать въ корнѣ; стремленіе, перешедшее въ дѣло лишь въ концѣ царствованія и лишь по отношенію къ одной изъ столицъ—Петербургу; а вмѣстѣ съ этимъ стремленіемъ—цѣлый рядъ отдѣльныхъ мѣръ къ улучшенію этой организаціи, цѣлый рядъ временныхъ учрежденій, совсѣмъ плохо мирящихся съ началами положенія 1785 года, въ родѣ комитетовъ объ уравненіи повинностей [1]). Если чемъ это царствованіе, кромѣ созданія новаго положенія для Петербурга и отличается отъ предъидущаго по отношенію къ устройству и управленію городовъ, такъ это тѣмъ, что екатерининское положеніе съ тѣми измѣненіями, которыя оно претерпѣло почти за пятидесятилѣтній періодъ своего существованія было издано снова и вошло въ сводъ законовъ, впервые изданный Сперанскимъ въ 1832 году. Но это обстоятельство нисколько не гарантировало городскаго строя отъ дальнѣйшихъ измѣненій. Отдѣльныя, спеціальныя мѣры шли своимъ чередомъ; различнаго рода комитеты и комиссіи создавались безпрерывно. Вотъ почему, переходя къ разсмотрѣнію городскаго строя по своду законовъ, нельзя ограничиваться однимъ послѣднимъ; необходимо ос-

[1]) 18 октября 1836 года министерствомъ вн. дѣлъ предписывается во всѣхъ уѣздныхъ, портовыхъ и заштатныхъ городахъ, «по примѣру губернскихъ» учредить «комитеты для уравненія городскихъ повинностей изъ уѣздныхъ предводителей дворянства, городничихъ, городскихъ головъ и депутатовъ отъ всѣхъ живущихъ въ городѣ сословій». «Сборн. цирк. и инстр.» министерства вн. дѣлъ т. V стр. 164 и 249.

тановиться и на всѣхъ только что упомянутыхъ отдѣльныхъ мѣрахъ и временныхъ городскихъ учрежденіяхъ, не вошедшихъ въ сводъ законовъ, оставшихся въ полномъ собраніи ихъ. Пройдя черезъ изданіе 1842 года, городовое положеніе вошло въ изданіе свода законовъ 1857 года и въ этой послѣдней редакціи существовало вездѣ до введенія новаго городоваго положенія 1870 года.

ГЛАВА III.

Городовое положеніе 1785 года въ настоящемъ столѣтіи.

I. Уже въ силу самаго происхожденія положенія, вошедшаго въ сводъ законовъ 1857 года, отъ него нельзя ждать какихъ либо коренныхъ отступленій или уклоненій отъ его прототипа 1785 года. Оно не больше какъ новая редакція этого прототипа, четвертая, послѣдняя редакція его. По этому, разсматривая его основныя положенія, мы будемъ имѣть дѣло въ сущности съ положеніями и началами городскаго строя, внесенными въ административный строй государственной жизни Екатериной II.

Трактуя о городскихъ учрежденіяхъ общихъ и частныхъ, сводъ законовъ подъ тѣми и другими разумѣетъ несомнѣнно учрежденія сословныя: въ немъ прямо говорится, что тѣ и другія учрежденія существуютъ ради управленія «городскихъ сословій»: однѣ—всѣхъ этихъ сословій вообще; другія—«каждаго изъ нихъ» въ частности [1]). Только эти сословія въ ихъ совокупности и составляютъ, стало быть, то, что законъ называетъ «обществомъ города»; то, что «представляетъ собою дума». Только представители отдѣльныхъ частей этого общества, его отдѣльныхъ сословій и могутъ участвовать, въ качествѣ членовъ, въ городскихъ административныхъ учрежденіяхъ; только они дру-

[1]) Св. Зак. 1857, т. II, ч. I, ст. 4428. Въ изданіи 1842 г. нѣтъ общаго опредѣленія этихъ двоякого рода учрежденій; но о думѣ говорится, что въ ея составъ входятъ «гласные отъ всѣхъ сословій городовыхъ обывателей», тамъ же ст. 3896.

ними словами, пользуются правомъ самоуправленія, по скольку это послѣднее имѣло мѣсто. Отсюда, опредѣлить точно понятіе каждаго изъ этихъ сословій въ отдѣльности и всѣхъ ихъ вмѣстѣ— одна изъ важнѣйшихъ задачъ при изслѣдованіи общественно-городскаго строя чуть не затри четверти настоящаго столѣтія.

Въ отличіе отъ городскихъ обывателей вообще, подъ которыми разумѣются всѣ болѣе или менѣе постоянные жители города, независимо отъ ихъ принадлежности къ тому или иному сословію, законъ устанавливаетъ понятіе «городскихъ обывателей въ особенности» или «средній родъ людей», какъ онъ выражается языкомъ Екатерины II; т. е. среднее, городское сословіе, какъ совокупность отдѣльныхъ частей. Подъ этими городскими обывателями въ особенности разумѣется все торгово-промышленное населеніе города вообще. Къ этому населенію относятся: гильдейское купечество и почетное гражданство [1]), мѣщанство или такъ называемые посадскіе, цеховые ремесленники и «рабочіе люди» [2]). Теперь спрашивается, кто же собственно составляетъ городское общество: городскіе ли обыватели вообще или только городскіе обыватели въ особенности? Вопросъ этотъ не такъ легко рѣшить, какъ можетъ показаться съ перваго взгляда.

Въ главѣ «о правахъ городскаго состоянія въ составѣ городскихъ обществъ» безъ всякихъ оговорокъ въ первой статьѣ сказано, что "отдѣльное общество» составляетъ собою «городскіе обыватели каждаго города» [3]) и только. Кто разумѣется здѣсь подъ обывателями—обыватели ли вообще или только «средній родъ людей» изъ нихъ? Изъ одной этой статьи цѣликомъ взятой изъ городоваго положенія 1785 [4]), нельзя вывести ни того,

---

[1]) Къ этой же категоріи относятся и «граждане изъ бывшей шляхты въ сіе званіе переименованные въ западныхъ губерніяхъ» Св. Зак. 1857 г., т. IX, ст. 424, п. 1.

[2]) Тамъ же. Въ западныхъ губерніяхъ и остзейскомъ краѣ къ «среднему же роду людей» относятся и «вольные люди» или «тѣ изъ заграничныхъ выходцевъ, кои въ городахъ сихъ губерній водворились и такъ въ переписяхъ означены». Тамъ же, ст. 430.

[3]) Тамъ же, ст. 496.

[4]) Статья 29 гор. пол. 1785 г. городовымъ обывателемъ каждаго

ни другаго рѣшенія, но изъ дальнѣйшихъ статей этой главы несомнѣнно слѣдуетъ, что здѣсь подъ городскимъ обществомъ разумѣется лишь совокупность торгово-промышленныхъ сословій или «обывателей въ особенности» [1]). Но изъ этого, однако, вовсе еще не слѣдуетъ, что городское общество, въ смыслѣ общества, пользующагося правомъ собраній «для совѣщаній по общественнымъ ихъ дѣламъ», т. е. правомъ самоуправленія, есть совокупность всѣхъ «средняго рода людей»: въ составъ этого общества вовсе не входитъ послѣдній классъ, такъ сказать пятое сословіе городскихъ обывателей въ особенности—«рабочіе люди». Прямо этого не говорится въ раздѣлѣ «о городскихъ обывателяхъ»; но оно вытекаетъ уже изъ самаго опредѣленія этого сословія, которое является, по этому опредѣленію, сборищемъ какихъ то подонковъ общества, такъ сказать, ненужныхъ членовъ его; какъ напр., отставные солдаты, негодные болѣе къ службѣ и тѣ несостоятельные въ экономическомъ или нравственномъ отношеніяхъ люди, которые изгоняются обществами изъ своей среды именно за эту ихъ несостоятельность [2]). Понятно, что такого рода люди не могли пользоваться никакими «правами и привилегіями». Это слѣдуетъ, наконецъ, прямо изъ того, что въ числѣ частныхъ собраній мы не находимъ собранія рабочихъ людей [3]). И такъ, слѣдовательно, въ составъ городскаго общества входятъ не всѣ

города жалуется дозволеніе собираться въ томъ городѣ и составить общество градское».

[1]) Св. Зак. 1857 г., т. IX, ст. 499, которая говоритъ, что собранія, которыя разрѣшаются городскимъ обществамъ предъидущей статьей (498), бываютъ или «общія для цѣлаго общества или частныя по сословіямъ»; ясно что общее собраніе есть собраніе представителей отъ всѣхъ сословій—купеческаго, мѣщанскаго и ремесленнаго.

[2]) Тамъ же, ст. 431; а вмѣстѣ и всякаго рода бездольные люди, которымъ, какъ говорится, некуда головы приклонить—ст. 462 и 463. По Св. Зак. 1832 года рабочіе люди вовсе и не перечислялись въ качествѣ городскаго сословія; т. IX ст. 241.

[3]) Тамъ же, ст. 499 и т. II, третья глава, 3-го раздѣла, книги четвертой. Можно указать еще и на слѣдующее: ст. 430, предшествующая въ IX томѣ статьѣ о рабочихъ людяхъ, говоря о вольныхъ людяхъ западныхъ и остзейскихъ губерній, прямо причисляетъ ихъ къ городскому обществу; ст. 431 ничего подобнаго не прибавляетъ къ своему содержанію.

средняго рода люди; не всѣ, другими словами, «городскіе обыватели въ особенности», не всѣ городскія сословія. Это во первыхъ; а во вторыхъ, каждое отдѣльное сословіе, входящее въ составъ городскаго общества, не всегда входило въ него, такъ сказать, въ полномъ своемъ составѣ: въ извѣстныхъ, закономъ опредѣленныхъ городахъ, значительная часть торгово-промышленнаго населенія, уже eo ipso долженствовавшая входить въ составъ того или другаго изъ городскихъ сословій, исключалась изъ ихъ состава на основаніи только ихъ вѣроисповѣданія; я говорю о евреяхъ. До 1835 года еврейское населеніе западнаго края, пользуясь по закону 1804 года правомъ вписываться въ цехи и гильдіи [1]), тѣмъ не менѣе не пользовались правомъ принадлежать къ купеческому или ремесленному сословіямъ и въ силу этого вовсе не входили въ составъ городскаго общества, стоя отъ него совершенно особнякомъ и подчиняясь исключительно полиціи [2]). Наконецъ, въ третьихъ, въ составъ городскаго общества, несомнѣнно входили по закону и лица, въ сущности, принадлежащія къ другимъ, вовсе не городскимъ сословіямъ, какъ напр. дворяне и духовенство. Въ сущности, и тѣ, и другіе входили въ составъ городскаго общества еще по положенію 1785 года [3]) въ качествѣ владѣльцевъ недвижимой собственности, такъ называемыхъ «настоящихъ городовыхъ обывателей»; при этомъ условіи, т. е. въ качествѣ такихъ собственниковъ, дворяне и духовные входятъ въ составъ городскаго общества и по своду законовъ [4]; и если не считаются «дѣйствительными гражданами», то только потому, что они «сохраняютъ свое особое состояніе и права» и потому еще, что ради этого «состоянія и правъ» избавляются отъ личныхъ службъ и повинностей городскихъ. Избирателями же они являлись несомнѣнно, разумѣется не въ сословныхъ собраніяхъ, а въ собраніи общества [5]). А ког-

[1]) 1 П. С. З. № 21547 ст. 23 и 26.

[2]) Тамъ же, ст. 48. Только въ 1835 году они вводятся въ составъ общества, получивъ въ силу этого правоучастія въ выборахъ. 2 П. С. З. № 8054, § 77.

[3]) См. мое назв. соч., стр. 419—421, 435 и сл.

[4]) 1832 г., т. III, ст. 242. Она повторяется въ изданіи 1842 г.— ст. 460. Изд. 1857,—ст. 425. См. также ст. 1666, т. IX св. зак. 1857 г

[5]) Хотя, на практикѣ, едвали они пользовались этимъ своимъ правомъ, опять ради своего «дворянскаго достоинства».

да генеръ «особаго состоянія» постепенно исчезалъ, то они стали нести и личныя городскія повинности: дворяне, разъ записавшись въ одну изъ первыхъ двухъ гильдій, eo ipso должны были нести эти повинности еще съ 1807 года [1]). Нѣсколько позже дворянство начинаетъ само сознавать себя дѣйствительно членомъ городскаго общества подъ вліяніемъ, очевидно, того ощутительнаго факта, что и ему приходилось вносить, въ качествѣ собственника, не мало въ городскую казну, отъ завѣдыванія которой оно до сихъ поръ отказывалось ради «дворянскаго достоинства». Въ 1832 году мы встрѣчаемся съ такимъ фактомъ: уѣздное собраніе петербургскаго дворянства «положило» испросить, чтобы его представители участвовали въ петербургской думѣ вмѣстѣ съ городскимъ головой и другими уполномоченными въ наблюденіи за оброчными статьями и вообще за всѣми расходами и доходами города [2]). Наконецъ, съ 1854 года представители отъ дворянъ, какъ членовъ городскаго общества, начинаютъ входить въ составъ депутатскаго городскаго собранія [3]). Нѣтъ сомнѣнія, что лица духовнаго сословія, владѣющія въ городѣ недвижимой собственностью, точно также должны были входить по закону въ составъ городскаго общества.

Но въ концѣ концовъ, основной тенденціей законодателя сложившейся очевидно подъ напоромъ дѣйствительности, самой жиз-

---

[1]) 1 П. С. З. № 22418. Императоръ Александръ I изъявляетъ желаніе, чтобы дворяне входили въ составъ «купеческихъ товариществъ», «для укрѣпленія связи между обоими государственными сословіями»....; «записанный въ гильдію», говорится въ манифестѣ, «дворянинъ пользуется правами этой гильдіи или несетъ городскія повинности и тягости личныя и вещественныя».

[2]) Хоз. департаментъ министерства вн. дѣлъ, 2 гор. отд. 1 ст., дѣло № 1314; ч. I. Дума, у которой потребовалъ свѣдѣній по этому предмету военный ген. губернаторъ, возстала противъ притязаній дворянства, не съумѣвъ однако противопоставить ему ничего кромѣ того, что оно участвуетъ въ комитетахъ о повинностяхъ; см. также 2 П. С. З. № 5794. Сенатъ постановляетъ, что дворяне по 13 ст. Положенія 1785 г. обязаны нести городскія повинности.

[3]) 2 П. С. З. № 28703—мнѣніе гос. сов. и Св. Зак. 1857 г., т. II, ч. I, ст. 4450.

ни, является желаніе разумѣть подъ городскимъ обществомъ въ сущности совокупность трехъ сословій торгово-промышленнаго населенія города—купеческаго, мѣщанскаго и цеховаго; и на самомъ дѣлѣ, въ жизни представители только этихъ сословій и входятъ въ составъ городскихъ учрежденій—собранія общества. думы, ратуши, депутатскаго собранія и торговыхъ депутацій.

Однако не всѣ члены этихъ сословій, достигшіе совершеннолѣтія (въ данномъ случаѣ въ 25 лѣтъ) «неопороченные судомъ», не страдающіе явнымъ, нарушающимъ довѣріе, порокомъ, пользовались тѣми правами, которыми законъ одаряетъ городское общество; другими словами, не всѣ члены этихъ сословій—въ тоже время, eo ipso, и полноправные члены городскаго общества [1]); такими членами послѣдняго считаются лишь тѣ изъ членовъ сословій, которые удовлетворяютъ спеціальнымъ, опредѣленнымъ закономъ, требованіямъ, въ данномъ случаѣ, имущественнаго характера. Законъ 1857 года, совершенно согласно съ городовымъ положеніемъ 1785 года, непремѣннымъ условіемъ пользованія активнымъ и пассивнымъ правомъ избранія ставитъ опредѣленный цензъ въ формѣ процентнаго дохода съ капитала: только тотъ изъ «гражданъ» можетъ участвовать въ «собраніи общества», который получаетъ со своего капитала не меньше пятнадцати рублей серебромъ» дохода, но данный minimum ценза въ сущности едвали таковымъ можетъ быть названъ: для городовъ, гдѣ такими капиталами «граждане» не обладаютъ, опредѣлено, что «тамъ голосъ присвояется имѣющимъ и меньшій капиталъ» [2]).

Нельзя не согласиться съ тѣмъ, что настоящій цензъ, установленный въ послѣдней четверти еще прошлаго столѣтія, ни въ какомъ случаѣ нельзя назвать высокимъ въ XIX столѣтіи, особенно во второй половинѣ его; такъ что юридически правомъ

---

[1]) Кромѣ 507 ст. тома IX Св. Зак. 1857 г., см. еще т. III, кн. II, ст. 349—351.

[2]) Тамъ же, т. IX, ст. 507 и примѣчаніе къ ней. Эта статья съ примѣчаніемъ вошла въ изданіе 1857 г. безъ всякихъ перемѣнъ изъ изданій 1832 и 1842 годовъ. Ст. 508 сравниваетъ «гражданъ безкапитальныхъ» съ недостигшими двадцати пяти лѣтъ. См. также т. III, ст. 347, въ которой говорится о голосѣ на выборахъ всего общества, другими словами, о собраніи этого послѣдняго.

участія въ собраніи общества пользовались далеко не одни богатые люди; можно думать, что этимъ правомъ пользовались и люди менѣе чѣмъ средняго состоянія. Такимъ образомъ, очевидно огромное большинство торгово-промышленнаго городскаго населенія пользовалось имъ.

Вотъ это-то городское общество и пользовалось въ опредѣленной мѣрѣ, съ которой ознакомимся ниже, когда будемъ говорить о самостоятельности автономическихъ городскихъ учрежденій и предметахъ ихъ вѣдомства, правомъ самоуправленія, правомъ вѣдать собственныя «нужды и пользы», говоря языкомъ свода, или проще собственными интересами. Интересы эти вѣдались черезъ опредѣленныя представительныя учрежденія и органы. Къ нимъ и обратимся.

II. «Городскимъ обществамъ предоставляется, для совѣщанія по общественнымъ ихъ дѣламъ составлять собранія» говоритъ одна изъ статей положенія, «о городскихъ обывателяхъ»[1]). Это собраніе составляется изъ всѣхъ полноправныхъ членовъ общества, изъ всѣхъ «капитальныхъ гражданъ» или членовъ городскихъ сословій[2]). Обыкновенно, собраніе имѣетъ мѣсто лишь одинъ разъ въ три года, а въ экстроординарныхъ случаяхъ и чаще. Всѣ опредѣленія, касающіяся «собранія», цѣликомъ вошли въ сводъ законовъ изъ жалованной грамоты городамъ 1785 года[3]). Это учрежденіе, если только его можно назвать этимъ именемъ, осталось, такимъ образомъ въ теченіи почти цѣлыхъ трехъ четвертей столѣтія почти неприкосновеннымъ; и осталось таковымъ, кажется, въ силу полной своей безжизненности, въ силу того обстоятельства, что оно, по существу своему было не учрежденіемъ, вѣдающимъ «пользы и нужды города, а просто избира-

---

[1]) Тамъ же, т. IX, ст. 498.

[2]) Тамъ же, ст. 507.

[3]) Св. Зак. 1832 г. т. IX, ст. 292—296 и 301—303; 305—308; 310—311. Тотъ же томъ 1842 г.: ст. 517—519; 526—528; 530—533; 535, 537. Изданіе 1857 г., тотъ же томъ ст. 500—502 и 504; 506, 509—511; 513—516; 518 и 520. Ср. съ городовымъ положеніемъ 1785 г., мое сочиненіе «Устройство и управленіе городовъ Россіи» стр. 420, 424—426 и 431—437.

тельнымъ собраніемъ [1]). Другаго значенія въ общественно-городской жизни оно никогда не имѣло. Видимо «собраніе» это—только подражаніе дворянскимъ собраніямъ и явилось результатомъ стремленій Екатерины II создать изъ торгово-промышленнаго населенія города какое-то особое сословіе, пользующееся своими особыми правами и привилегіями. Но если дворянскія собранія имѣли и должны были имѣть опредѣленное значеніе какъ представительныя учрежденія, то городскія, благодаря существованію думъ, не могли имѣть никакого другаго значенія, кромѣ значенія избирательнаго собранія [2]). Они не могли имѣть этого значенія еще и потому, что самое «градское общество» вовсе не представляло собою того, чѣмъ являлось уѣздное или губернское дворянство. Въ своемъ мѣстѣ мы увидимъ, что не могло это собраніе заниматься «общественными дѣлами» и по той еще простой причинѣ, что дума, вѣдающая «текущія общественныя дѣла», вовсе не стоитъ ни въ какихъ зависимыхъ отъ собранія отношеніяхъ; что было бы едва ли мыслимо, еслибъ собраніе имѣло значеніе кромѣ избирательнаго [3]).

Едва ли можно отрицать, что и такое постоянное учрежденіе какъ «депутатское собраніе» родилось точно такъ же подъ

---

[1]) Мое назв. соч., стр. 434—438.

[2]) Я уже замѣтилъ, что de facto они никакого значенія дѣйствительно и не имѣли; не говоря о полн. собр. зак., мы нигдѣ не нашли указаній на какое либо иное значеніе этого собранія, кромѣ избирательнаго и въ тѣхъ дѣлахъ, съ которыми мы познакомились въ одномъ изъ губернскихъ (ярославскомъ) архивовъ. Не слѣдуетъ, наконецъ, упускать изъ виду, что постановленія о собраніи не вошло во II т. Св. Зак., а въ IX, т. е. трактуется какъ учрежденіе сословное.

[3]) Въ рубрикѣ, «о предметахъ совѣщаній и правахъ городскихъ обществъ» есть статья, изъ которой, на основаніи ея мѣстонахожденія можно, пожалуй, заключить, что думы подчинены собраніямъ. Это—526 ст. тома IX, которой думамъ запрещается дѣлать займы, «подъ собственной отвѣтственностью», «на счетъ городскихъ обществъ». Но изъ этого вовсе не слѣдуетъ, что разрѣшеніе на займы даетъ собраніе. Оно дается, какъ увидимъ, правительственнымъ учрежденіемъ. Ходатаемъ такъ сказать чисто сословныхъ интересовъ оно также не могло быть, такъ какъ каждое изъ городскихъ сословій имѣло право ходатайствовать о своихъ нуждахъ само, мимо этого собранія.

вліяніемъ мысли создать изъ городскихъ обывателей—притомъ на этотъ разъ какъ будто изъ обывателей вообще—единое сословіе третье въ pendant дворянскому. Задача этого учрежденія—именно, такъ сказать въ соблюденіи чистоты сословія городскихъ гражданъ, выражающемся въ составленіи и храненіи обывательской книги [1]). Приэтомъ въ составъ собранія кромѣ городскаго головы и сословныхъ старостъ входятъ и «депутаты отъ каждой части города...отъ всѣхъ тѣхъ сословій (неисключая и дворянъ), которыя подлежатъ запискѣ въ городовую обывательскую книгу» [2]). Нельзя не замѣтить въ этомъ составѣ депутатскаго собранія противорѣчія, совершенно непримиримаго, съ опредѣленіями состава другихъ городскихъ учрежденій.

Учрежденіями, вѣдающими дѣйствительно «общественныя нужды и пользы» города, являются думы съ состоящими при нихъ учрежденіями «въ городахъ многолюдныхъ» и ратуши «въ городахъ малолюдныхъ». Они учреждаются законодателемъ «для отправленія текущихъ общественныхъ дѣлъ», то есть такихъ дѣлъ, которыя «до всѣхъ городскихъ сословій принадлежатъ» [3]). Словомъ, въ рукахъ этихъ учрежденій—«общее управленіе городскихъ сословій» [4]). Какъ общее правило думъ остается по прежнему двѣ—общая и шестигласная [5]). Вопросъ объ организаціи, а

---

[1]) Св. Зак. 1857 г., т. II, ч. I, ст. 4450—4455.

[2]) Тамъ же, ст. 4450. По Своду 1832 и 1842 годовъ депутатское собраніе вовсе не относится къ постояннымъ городскимъ учрежденіямъ и является, составляясь также и изъ депутатовъ отъ дворянства, совѣщательнымъ, временнымъ учрежденіемъ по дѣламъ о земскихъ повинностяхъ. Св. Зак. 1832 г., т. IX, ст. 297;—1842 г. тамъ же, ст. 522. См. также 1832 года, т. II, ч. I., ст. 895 и 1842 г., тамъ же, ст. 3915; по этимъ статьямъ депутатовъ предоставляется избирать отъ себя только купечеству. Только въ 1854 году мнѣніемъ государственнаго совѣта опредѣлено, что въ составъ этихъ собраній должны входить депутаты отъ всѣхъ сословій, въ томъ числѣ и отъ дворянскаго. 2 П. С. З. № 28703.

[3]) Тамъ же, т. IX, ст. 505. Изданіе 1832 г.—ст. 297;—1842 г.—522.

[4]) Тамъ же, т. II, ч. I, ст. 4429.

[5]) Исключая городовъ Сибири, Ставропольской губерніи, закавказскаго края и бессарабской области, гдѣ въ городахъ многолюдныхъ

главное—объемъ вѣдомства каждой изъ этихъ думъ—одинъ изъ наиболѣе трудно поддающихся точному разрѣшенію. А по положенію 1785 года, роль общей думы куда была не ясна [1]). Теперь въ теченіи болѣе чѣмъ полувѣковаго существованія ея, эта роль и значеніе ея какъ будто еще болѣе затемнились.

Прежде всего, какъ организуется общая дума? Сводъ законовъ 1857 года знаетъ въ сущности, какъ самостоятельное цѣлое одну думу—городскую, которая состоитъ, по его опредѣленію изъ городскаго головы, какъ ея предсѣдателя и гласныхъ отъ сословій [2]). Подъ это опредѣленіе по составу своему одинаково подходятъ какъ общая, такъ и шестигласная думы: и въ той и другой голова—предсѣдатель, и та и другая составляется изъ гласныхъ отъ сословій. Но дальше законодатель устанавливаетъ различіе этихъ двухъ думъ, трактуя ихъ, видимо, какъ подраздѣленія этой городской думы. Онъ говоритъ, «когда дума (городская, подразумѣвается) собирается для выбора гражданъ въ общественныя должности и для подобныхъ тому дѣлъ временныхъ,...и представляетъ собою цѣлое общество», она называется общею городскою думою; въ этомъ случаѣ въ ней участвуютъ всѣ гласные города; если же въ ней (т. е. въ городской думѣ) участвуютъ лишь по одному гласному для каждаго сословія—она получаетъ названіе шестигласной городской думы [3]). Эта странная «городская дума» свода законовъ 1857 фактъ знаменательный. Мы не встрѣчаемся съ особымъ опредѣленіемъ ея ни въ городовомъ положеніи 1785 года, ни въ прежнихъ изданіяхъ свода. Если съ этимъ именемъ и тамъ, и здѣсь мы и встрѣчаемся, то исключительно въ приложеніи къ шестигласной думѣ [4]). Объяснить же обстоятельство можно лишь тѣмъ

полагается лишь по одной думѣ. Св. Зак. 1857 г. т. II, ч. II, кн. I, ст. 118; кн. II, ст. 91, кн. III, ст. 189 и кн. IV, ст. 76.

[1]) См. мое назв. соч. стр. 444.

[2]) Томъ II, ч. 1, ст. 4432.

[3]) Тамъ же, ст. 4433.

[4]) См. городовое положеніе 1785 г. ст. 166—171. Св. Зак. 1832 г. т. II, ч.I, ст. 882—889. Изд. 1842 ст. 3904—3913. Хотя въ этомъ изданіи уже проявляется стремленіе объ думы, какъ одно цѣлое, называть этимъ именемъ—ст. 3912.

что на практикѣ, въ жизни, общая дума давно потеряла всякое значеніе, какъ увидимъ, попадая иногда прямо въ зависимыя отношенія къ шестигласной думѣ, какъ это не странно. Послѣдняя осталась исключительно представительницей города, городской думой; общая—только какой-то придатокъ къ ней, придатокъ временный.

Мы видѣли, общая дума составляется изъ гласныхъ, которые «избираются каждымъ сословіемъ порознь» [1]). Какъ же производятся выборы сословіями и кто можетъ быть выбранъ? Сводъ законовъ на этотъ вопросъ отвѣчаетъ опредѣленіями положенія 1785 года: каждое сословіе собирается въ особыя избирательныя собранія по частямъ (полицейскимъ) города: каждое сословное собраніе каждой части города выбираетъ по одному гласному [2]); такъ что, стало быть, число гласныхъ общей думы каждаго города обусловливается прямо числомъ сословій и числомъ частей его [3]). Понятно, что въ силу такого положенія должны были имѣть мѣсто и всѣ послѣдствія относительно распредѣленія числа гласныхъ между отдѣльными сословіями, которыя вытекали изъ жалованной грамоты 1785 года и о которыхъ было говорено въ первой части нашего труда [4]). Интересы купцовъ, сословія значительно мень-

[1]) Св. Зак. 1857 г., т. II, ч. I, ст. 4434. См. также т. III, кн. 2, ст. 451.

[2]) Тамъ же, т. III, кн. 2, ст. 452—453. См. мое назв. соч. стр. 438 и слѣд.

[3]) Сводъ законовъ ссылается на соотвѣтствующія статьи положенія 1785 года. По этому послѣднему по одному гласному избиралось отъ каждой гильдіи, отъ каждаго цэха. Св. зак. объ этомъ не говоритъ; но вопросъ—избирался ли въ каждой части одинъ гласный отъ всего, напр., купечества или отъ каждой гильдіи его—рѣшить категорически въ первомъ смыслѣ едва ли можно въ виду ссылки статей 452 и 453 на ст. 157—163 положенія 1785 г.; а съ другой стороны и для противоположнаго рѣшенія единственнымъ основаніемъ остается эта ссылка. Обращаясь къ самой практикѣ, мы встрѣчаемся со слѣдующимъ фактомъ: въ 1841 году на требованіе комитета, выробатывавшаго проэктъ новаго городоваго положенія, городской голова Петербурга представилъ данныя о составѣ думы, въ которыхъ говорится, что мѣщане и цэховые ремесленники выбираютъ гласныхъ по 13 человѣкъ. Очевидно выборы не отъ каждаго цэха. О купцахъ нѣтъ данныхъ. Хоз. департаментъ мин. вн. дѣлъ, 2 гор. отд., 1 столъ, дѣло № 1314, ч. I.

[4]) Стр. 439

шаго въ количественномъ отношеніи, чѣмъ остальныя сословія, представлялись въ общей думѣ одинаковымъ числомъ представителей съ интересами мѣщанства, наиболѣе многочисленнаго городскаго сословія. Каждое сословіе могло избирать своего представителя только изъ собственной среды, а не изъ любаго сословія [1]). Какъ производятся самые выборы, кто предсѣдательствуетъ на сословныхъ избирательныхъ собраніяхъ—законъ молчитъ; остается лишь дѣлать по этому вопросу болѣе или менѣе рискованныя предположенія.

Избираются гласные въ общую думу на три года [2]). Сводъ законовъ ничего не говоритъ о томъ, если гласный выбудетъ изъ среды общей думы до истеченія трехгодичнаго срока; а между тѣмъ, будь общая дума дѣйствительно тѣмъ, чѣмъ она предполагается, а не избирательнымъ только учрежденіемъ, вопросъ о замѣщеніи выбывшихъ раньше срока гласныхъ игралъ бы очень важную роль; при фактическомъ же значеніи думы, какъ временномъ учрежденіи, собиравшемся разъ въ три года, по этому предмету и вопроса самаго на практикѣ возникнуть, въ теченіи всего времени отъ 1785 года до 1857, не могло: дума, какъ увидимъ, отживала или умирала чуть не въ моментъ самаго ея возникновенія. Вотъ почему, намъ кажется, что опредѣленія закона, касающіяся выборовъ кандидатовъ «на случай отлучки по торговымъ дѣламъ членовъ думъ etc...» [3]) не могутъ вовсе касаться общей думы и имѣютъ въ виду лишь однѣ шестигласныя думы.

Кто можетъ быть избираемъ въ гласные думы, совпадаютъ

---

[1]) Св. Зак. 1857 г., т. III, кн. II, ст. 453.

[2]) Тамъ же, ст. 454. Относительно времени выборовъ статья говоритъ, что они производятся «при общихъ городскихъ выборахъ», а эти послѣдніе производятся въ одно время съ дворянскими, которые имѣютъ мѣсто въ декабрѣ и январѣ мѣсяцахъ. Тамъ же, ст. 403 и 30. Въ Закавказьѣ гласные выбираются на 1 годъ только. Тамъ же, ст. 508. Но изъ этого общаго правила сдѣланы были исключенія, сначала въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ законодательнымъ порядкомъ, а потомъ предоставлено было сенату право измѣнять сроки. См. Муловъ, назв. соч. стр. 184 и 135 и примѣчанія къ нимъ.

[3]) Тамъ же, ст. 441. Тоже слѣдуетъ разумѣть и подъ кандидатами въ городахъ Сибири, ставропольской губерніи и Закавказья. Тамъ же, ст. 491.

ли въ одномъ лицѣ права активнаго и пассивнаго избранія? По общему правилу «гласные выбираются въ томъ самомъ сословіи, котораго голосъ они имѣютъ въ общей думѣ» [1]) То есть, другими словами, каждое сословіе должно избирать своего представителя исключительно только изъ своей среды; такъ что, напр., мѣщане не могутъ избрать своего гласнаго изъ среды купечества и на оборотъ; этимъ и ограничивается опредѣленіе по данному вопросу; отсюда видно, стало быть, что права активнаго и пассивнаго избранія совпадаютъ.

Совокупность всѣхъ такъ выбранныхъ гласныхъ, послѣ представленія каждаго изъ нихъ городскому головѣ [2]), и составляетъ подъ предсѣдательствомъ этого послѣдняго общую городскую думу.

Вскользь мы уже не разъ упоминали, что общая дума знала лишь одну функцію—выборы. Къ тѣмъ доводамъ въ пользу этого положенія, которые уже были приведены въ своемъ мѣстѣ [3]) и приведемъ дальше, такъ сказать, изъ житейской практики, прибавимъ здѣсь, что во всѣхъ трехъ изданіяхъ свода законовъ и, понятно въ полномъ собраніи ихъ, нѣтъ ни одного постановленіе, которое говорило бы о какой либо другой функціи этогоучрежденія [4]).

Вопросъ о созваніи общей думы и по своду законовъ остается, какъ и по положенію 1785 года [5]), кажется, далеко не рѣшеннымъ категорически. По своду законовъ за шестигласной

---

[1]) Тамъ же, ст. 453 и 459.

[2]) Тамъ же, ст. 455. Кромѣ этого акта, избранные гласные ни какому утвержденію въ должности со стороны правительственной власти въ городахъ европейской Россіи не подвергаются. Въ городахъ же Сибири и ставропольской губерніи они утверждаются губернаторомъ. Тамъ же, ст. 490 и 507. Статья 417 того же тома, по нашему мнѣнію не можетъ касаться гласныхъ: въ ней рѣчь о должностныхъ лицахъ, выбираемыхъ «отъ всего вообще городскаго общества», въ составъ которыхъ гласные общей думы не входятъ.

[3]) См. мое назв. соч. стр. 444—446.

[4]) Ни въ одномъ изъ изданій нѣтъ вовсе и рубрики о предѣлахъ вѣдомства общей думы: рѣчь идетъ лишь объ этомъ предметѣ относительно шестигласной думы. Изд. 1832 г., т. II, ч. I, ст. 882—884; изд. 1842 г. тамъ же, все 2 отдѣленіе 1-й главы—ст. 3905—3910. Наконецъ, изданіе 1857 г. тамъ же, 2 же отд. 1-й главы, ст. 4441—4449.

[5]) См. мое назв. соч. стр. 441—442.

думой признается «назначеніе, по приказанію или дозволенію губернскаго начальства, общественныхъ собраній» [1]). Но, во первыхъ, чтобы признать за шестигласной думой право созванія общей нужно подъ «общественнымъ собраніемъ» разумѣть между прочимъ именно общую думу; а во вторыхъ и признавъ это, едва ли можно подъ выраженіемъ «назначеніе», да притомъ «по приказанію» губернатора, видѣть именно созваніе общей думы шестигласной или ея предсѣдателемъ, городскимъ головой. Та или другой, очевидно являлись лишь исполнителемъ воли «губернскаго начальства», которое, въ сущности и созывало общую думу.

Уже общая городская дума дѣйствительно «для отправленія текущихъ дѣлъ», избирала изъ собственной среды [2]) особыхъ представителей, «не болѣе какъ по одному отъ каждаго сословія» [3]). Эти выборные общей думы и составляютъ, подъ предсѣдательствомъ того же городскаго головы то, что именуется «шестигласною городскою думою» и что на самомъ дѣлѣ и есть то выборное городское учрежденіе, которое вѣдало городскія и общественныя дѣла въ опредѣленныхъ закономъ предѣлахъ. Но сказать, что дума шестигласная избирается общей изъ своей среды по одному представителю отъ каждаго сословія, не значитъ сказать что либо точно опредѣленное по отношенію къ ея составу, какъ количественному, такъ и качественному. Благодаря разнообразнымъ вліяніямъ самой жизни это общее опредѣленіе оставалось за все время существованія екатерининскихъ думъ чуть не мертвой буквой. Прежде всего, по положенію 1785 года уже самымъ названіемъ думы шестигласною опредѣлялся ея количественный, а вмѣстѣ и качественный составъ или лучше, этимъ послѣднимъ обусловливалось названіе учрежденія. Въ ея составъ по положенію входило по одному представителю отъ каждаго изъ шести екатерининскихъ городскихъ сословій [4]); отсюда и самое названіе шестигласной. Постепенно это число городскихъ сословій сократилось до трехъ съ

---

[1]) Томъ II, ч. I, ст. 4443, § 1, п. 1.
[2]) Св. Зак. 1857 г., т. III, ст. 456 и т. II, ч. I, ст. 4434.
[3]) Тамъ же, т. II, ч. I, ст. 4433.
[4]) См. мое назв. соч. стр. 446.

одной стороны, а съ другой многіе изъ членовъ этихъ трехъ сословій или получили право не служить въ гласныхъ, или, на оборотъ, потеряли его. Въ силу этого шестигласная дума настоящаго столѣтія сдѣлалась неузнаваема сравнительно съ своимъ прототикомъ прошлаго вѣка. Благодаря этому обстоятельству названіе шестигласной потеряло въ сущности всякій, или покрайней мѣрѣ первоначальный, смыслъ. Правда, во всѣхъ городахъ, гдѣ составъ шестигласной думы «не опредѣленъ особымъ штатомъ», она состояла изъ шести гласныхъ, но это число вовсе не опредѣлялось числомъ сословій. Такъ, въ сороковыхъ годахъ шестигласная дума Петербурга оказалась состоящей изъ шести представителей распредѣленныхъ по сословіямъ такъ: четыре члена—отъ купечества и по одному отъ цеховыхъ ремесленниковъ и мѣщанъ [1]). Таже, приблизительно, пропорція существовала между представителями отъ сословій и въ Москвѣ и во всѣхъ сколько-нибудь порядочно населенныхъ городахъ; а въ малолюдныхъ шестигласная дума обратилась даже въ двугласную [2]). Такимъ образомъ, вышеприведенное опредѣленіе состава шестигласной думы—пустая фраза; тѣмъ болѣе всякое значеніе это опредѣленіе теряетъ по отношенію къ городамъ, составъ думъ

---

[1]) Хоз. департамента министерства вн. дѣлъ, 2 гор. отд. 1 ст., дѣло № 1314, ч. I. Свѣдѣнія, полученныя отъ Петербургскаго городскаго головы. Тотъ же составъ встрѣчаемъ мы и въ 1849 году. Тамъ же.

[2]) Тамъ же. Дѣло о преобразованіи московскаго городскаго устройства № 197. Ревизоръ о московской шестигласной думѣ прямо говоритъ, что она «уклонилась отъ своей первобытной организаціи». Отъ купцовъ въ ней трое гласныхъ. См. печатная записка «свѣдѣнія о настоящ. положеніи (конецъ пятидесятыхъ годовъ) обществ. управленія въ Москвѣ». стр. 43—45 и стр. 4. Въ Минскѣ, напр., въ думѣ два гласныхъ отъ евреевъ (купцовъ) и 4 отъ остальныхъ сословій (христіанскихъ). Тамъ же, дѣло № 2728, часть I. Въ городѣ Ейскѣ дума состоитъ изъ городскаго головы, какъ президента и четырехъ гласныхъ. 2 П. С. З. № 35889. Мы встрѣтились въ 2 П. С. З. съ такимъ страннымъ фактомъ по данному предмету: въ 1861 году въ г. Елисаветградѣ «должность предсѣдателя думы упразднена». Въ какомъ состояніи осталась дума безъ предсѣдателя; изъ кого состояла; почему ее лишили предсѣдателя? Ни на одинъ вопросъ въ высочайшемъ повелѣніи мы не находимъ отвѣта. 2 П. С. З. № 36555. Въ г. Липовцѣ (Кіевск. губ.) дума состояла всего изъ двухъ гласныхъ, кромѣ предсѣдателя—тамъ же, № 40601. Тоже въ Солецкомъ посадѣ (Псков. губ.). Тамъ же, № 18399. Приложеніе.

которыхъ спеціально опредѣляется закономъ, т. е. «штагъ» которыхъ, говоря языкомъ свода, опредѣляется особо; въ этихъ городахъ составъ шестигласныхъ думъ обращаетъ эти послѣднія въ четырехъ и двугласныя [1]). Если такія странныя комбинаціи получились въ составѣ шестигласныхъ думъ даже въ такихъ городахъ какъ Петербургъ и Москва, то это покрайней мѣрѣ комбинаціи не освященныя закономъ, непопавшія въ городовое положеніе, упорно державшееся на перекоръ жизни екатерининскихъ опредѣленій по этому предмету; но тотъ же составъ претерпѣлъ уже и въ жизни и въ законодательствѣ еще болѣе, пожалуй, существенныя измѣненія по отношенію такъ сказать къ качеству его, т. е. по отношенію къ той средѣ, изъ которой брались гласные. По положенію 1785 года каждое городское сословіе, какъ бы оно «именито» ни было, давало изъ своей среды представителя въ думу; въ то время неприличнымъ нести такую службу городскую, какъ служба гласнаго, считалось, «ради ихъ достоинства», лишь для дворянъ; но впослѣдствіи постепенно, вмѣстѣ съ избавленіемъ отъ тѣлеснаго наказанія, «достоинствомъ» заражаются и нѣкоторыя группы торгово-промышленнаго городскаго сословія. Быть можетъ въ силу того, что съ 1807 года, какъ мы видѣли, пріобщенное къ первой и второй гильдіи купечества, дворянство подняло уровень «достоинства» этихъ гильдій и сдѣлало несовмѣстнымъ съ этимъ достоинствомъ службу на пользу обществу. Со времени новаго постановленія о гильдіяхъ въ 1824 году начинаетъ практиковаться правило, по которому купцы первой и второй

---

[1]) Напр. составъ губернской самарской думы до 1852 года по особому штату былъ четырехгласный. 2 П. С. З. № 26353. А въ Вознесенскомъ посадѣ (Владим. губ.) дума состояла всего изъ двухъ гласныхъ: одного отъ купцовъ и одного отъ мѣщанъ. Тамъ же, № 27756. Точно такой же составъ думъ въ семи заштатныхъ городахъ Костромской губерніи. Тамъ же, № 28397. Тоже въ г. Камышловѣ (Пермской губер.) и въ одномъ изъ городовъ Харьковской губерніи. Тамъ же, №№ 28641 и 28700. Тотъ же составъ—въ Мокшанахъ и Городищахъ (Пензенской губ.) Тамъ же, № 33939. Въ Вознесенскѣ и Новомиргородѣ дума состояла тоже изъ четырехъ гласныхъ по одному отъ купцовъ, мѣщанъ, поселянъ и евреевъ. См. Тамъ же, № 35887; а въ городѣ Чугуевѣ дума состояла изъ трехъ гласныхъ—по одному отъ купцовъ, мѣщанъ и поселянъ. Тамъ же.

гильдій, будучи избраны въ члены шестигласной думы, могутъ отъ этого званія отказаться [1]) очевидно только въ силу своего званія или достоинства; такъ какъ законодатель не требуетъ отъ нихъ никакихъ мотивовъ этого отказа. Такимъ образомъ, въ члены шестигласной думы, должность въ глазахъ самого законодателя, неудобную для человѣка, сколько нибудь «достоинствомъ» обладающаго, могутъ быть избираемы лишь купцы третьей гильдіи, да мѣщане съ цэховыми ремесленниками, какъ обладающіе меньшимъ достоинствомъ и потому нерискующіе унизить его отправленіемъ подобной службы, неизбавлявшей долгое время отъ тѣлеснаго наказанія [2]). Дальше, если купцы первой и второй гильдіи освобождались отъ службы въ шестигласной думѣ, то нѣкоторыя лица, лишались права занимать ее и лишались этого права въ силу своихъ религіозныхъ убѣжденій, такъ напр. молокане лишены были права избираться во всякія общественныя должности, а стало быть и въ члены шестигласной думы [3]). Евреи, вошедшіе въ составъ об-

---

[1]) 1 П. С. З. № 30115. Это постановленіе вошло потомъ и въ сводъ законовъ; изд. 1832 г., т. III, кн. II, ст. 1050. Изд. 1842 г. тамъ же ст. 415. Изд. 1857 года—ст. 458. Въ слѣдующемъ, 1825 г. въ дополненіе къ этому постановленію закона 1824 года постановлено, что «купцы (3 гильдіи) и мѣщане должны быть увольняемы отъ обязанности по службамъ, коль скоро оныя не будутъ соотвѣтствовать тѣмъ гильдіямъ, въ кои они поступили послѣ избранія ихъ въ общественныя должности» 1 П. С. З. № 30478. Въ 1829 г. это послѣднее правило нѣсколько ограничено: переходящіе въ высшее «достоинство» могутъ раньше исхода трехлѣтія покинуть должность лишь «съ разрѣшенія» начальства (?) и согласія общества. Св. Зак. 1857 г. т. III, кн. II, ст. 449.

[2]) Не слѣдуетъ упускать изъ виду, что до 1842 года какъ купцы третьей гильдіи, такъ и мѣщане, служившіе по выборамъ, не избавлялись отъ тѣлеснаго наказанія; только въ этомъ году имъ было прибавлено на столько достоинства, что они избавились отъ тѣлеснаго наказанія. 2 П. С. З. № 15206. Въ Св. Зак. 1857 г. т. III, кн. II, ст. 437.

[3]) Положеніе комитета министровъ 27 января 1814 года 1 П. С. З. № 25529. Притомъ они должны изъ своихъ средствъ вознаградить тѣхъ, кто ихъ замѣнялъ?! Тоже самое нужно, очевидно, сказать и о всѣхъ вообще раскольникахъ, ради недопущенія которыхъ въ общественныя должности, а стало быть и въ члены шестигласной думы, со всѣхъ выбранныхъ въ эти должности берутъ подписку въ томъ, что они не принадлежатъ ни къ какой изъ раскольничьихъ сектъ...Св. Зак. 1857 г. т. III, кн. II приложеніе къ ст. 418.

щества городскаго, какъ мы видѣли, съ 1835 года, могли быть избираемы въ члены шестигласной думы во первыхъ, при условіи грамотности на русскомъ языкѣ, а во вторыхъ, притомъ условіи, чтобы число избранныхъ изъ ихъ среды гласныхъ не превышало одной трети всего числа послѣднихъ [1]). Очевидно, что какъ къ молоканамъ, такъ и къ евреямъ относились съ недовѣріемъ, ихъ считали недостойными занимать тѣ должности, которыя были ниже достоинства купцовъ первой и второй гильдіи. Чѣмъ объяснить это странное самопротиворѣчіе закона, какъ не соображеніями, совершенно чуждыми городскому самоуправленію.

Такъ какъ шестигласная дума въ противоположность общей—учрежденіе постоянное, то, понятно, вопросъ о замѣщеніи такъ или иначе выбывшаго гласнаго является вопросомъ далеко не послѣдней важности; почему еще городовое положеніе 1785 года озаботилось о рѣшеніи этого вопроса, постановивъ, что общая дума должна, въ случаѣ выбытія гласнаго до окончанія срока службы «наполнить мѣсто изъ того же голоса». Это постановленіе цѣликомъ вошло въ сводъ законовъ, не потерпѣвъ никакихъ измѣненій до самаго изчезновенія екатерининскаго положенія [2]). Изъ опредѣленія этого трудно рѣшить, какъ общая дума «наполняла мѣсто», собираясь ли спеціально для этого въ каждомъ отдѣльномъ случаѣ или вмѣстѣ съ членами избирая кандидатовъ къ нимъ. Кажется, первое предположеніе будетъ вѣрнѣе.

Остается еще разсмотрѣть одинъ вопросъ; именно, какъ производились гласными общей думы выборы членовъ въ шестигласную думу. По этому предмету въ сводѣ законовъ есть одна статья, которая говоритъ, что выборы гласныхъ должны быть чинимы подъ предсѣдательствомъ городскаго головы въ одномъ и

---

[1]) 2 П. С. З. №№ 8054 и 12486. А между тѣмъ были города, гдѣ христіанское населеніе едва составляло $^{1}/_{50}$ всего населенія, а $^{49}/_{50}$—евреи. Тамъ же, № 18727. См. Св. Зак. 1857 г., т. III, кн. II, ст. 523 и 524.

[2]) Изд. 1832 г., т. III, кн. 2, ст. 1051. Изд. 1842 г. тамъ же, ст. 416 и изд. 1857 г. тамъ же, ст. 304, 441 и 459. «Убылыя въ теченіи трехлѣтія мѣста членовъ шестигласной думы наполняются общею думой изъ того же сословія». См. также Св. Зак. 1857 г. т. II, ч. I, ст. 4435.

томъ же собраніи, въ которомъ производится избраніе въ должности отъ городскихъ обществъ и на томъ же основанія и тѣмъ же порядкомъ, какъ избираются присяжные и повѣренные отъ купеческаго и мѣщанскаго обществъ» [1]). Очевидно здѣсь подъ городскими обществами разумѣются сословныя городскія общества или ихъ собранія, такъ какъ говорится о «городскихъ обществахъ», а не обществѣ; но отсюда выходитъ, что избираетъ представителей въ шестигласную думу, не общая дума, а сословныя общественныя собранія, которыя избираютъ по положенію 1785 года лишь въ спеціальныя «должности отъ городскихъ обществъ» въ родѣ гильдейскихъ и мѣщанскихъ старостъ и т. п. Такимъ образомъ, стало быть, это опредѣленіе свода законовъ въ рѣшительномъ противорѣчіи съ тѣмъ его опредѣленіемъ, которое говоритъ о выборѣ гласныхъ членами общей думы изъ своей среды. Что это дѣйствительно такъ, видно уже изъ того, что въ статьяхъ третьяго тома свода законовъ подъ рубрикой «о должностяхъ, замѣщаемыхъ по выборамъ нѣкоторыхъ сословій городскаго общества»; говорится и о выборѣ гласныхъ [2]). Это по истинѣ непонятное противорѣчіе двухъ стоящихъ рядомъ статей мы можемъ объяснить себѣ только слѣдующимъ образомъ: какъ мы уже не разъ замѣчали, общая дума во многихъ городахъ, гдѣ она должна была существовать, вовсе не существовала (на это есть ясныя указанія), стало быть въ этихъ случаяхъ члены шестигласной думы не могли быть избираемы правильнымъ, закономъ указаннымъ порядкомъ, а избирались на самомъ дѣлѣ прямо сословными собраніями вмѣстѣ съ остальными должностными лицами. Только этимъ обстоятельствомъ и можно себѣ объяснить тотъ фактъ, что вопросъ объ избраніи гласныхъ, несмотря на ясное рѣшеніе его еще положеніемъ 1785 года, всходилъ въ

---

[1]) Томъ III, кн. II, ст. 457 и изданіе 1842 г., тамъ же, ст. 414 Въ изданіе 1832 года она не вошла еще, такъ какъ появилась въ формѣ высочайше утвержденнаго мнѣнія государственнаго совѣта лишь въ августѣ 1832 года 2 П. С. З. № 5540.

[2]) Ст. 333. Да и статья 457 помѣщается въ 3 главѣ, гдѣ рѣчь идетъ о «должностяхъ по выбору нѣкоторыхъ сословій въ особенности».

1832 году на разсмотрѣніе сената, который и освятилъ практически установившійся порядокъ, не мало не озаботясь о противорѣчіи его съ издавна существовавшимъ законнымъ опредѣленіемъ и тѣмъ обстоятельствомъ, что быть можетъ и не вездѣ блистали отсутствіемъ общія думы. Вѣрность нашего объясненія подтверждается и ссылкой статьи, для опредѣленія формы самаго избранія, на избраніе купеческимъ и мѣщанскимъ обществами своихъ присяжныхъ и повѣренныхъ, избиравшихся именно въ сословныхъ собраніяхъ.

Выбранные такимъ образомъ и съ такими ограниченіями изъ среды трехъ городскихъ сословій—купеческаго, мѣщанскаго и ремесленнаго—гласные, въ количествѣ maximum шести человѣкъ, образуютъ подъ предсѣдательствомъ городскаго головы шестигласную думу, это постоянное учрежденіе, завѣдующее всѣми, закономъ въ ея руки переданными, дѣлами города. По общему правилу учрежденіе это собирается, какъ и при Екатеринѣ II разъ въ недѣлю, а въ исключительныхъ случаяхъ и чаще [1]).

Во всѣхъ городахъ тѣхъ частей имперіи, гдѣ введены были особыя губернскія учрежденія, единственная существовавшая въ нихъ дума уже не носила имени шестигласной; она просто величалась городской или думой и состояла, «смотря по пространству города и по назначенію главнаго управленія» кромѣ головы, ея предсѣдателя, minimum изъ двухъ гласныхъ, какъ въ Сибири, maximum—изъ шести какъ въ Тифлисѣ [2]). Въ городахъ же ставропольской губерніи число гласныхъ думы просто опредѣлялось въ каждомъ отдѣльномъ городѣ спеціальнымъ штатомъ; причемъ самое учрежденіе думы зависѣло отъ «управляющаго гражданскою частію» и желанія самого городскаго населенія [3]); въ многолюдныхъ городахъ Сибири число гласныхъ колебалось между двумя и четырьмя [4]); думы во всѣхъ городахъ Бессарабіи состояли одинаково изъ «пяти гласныхъ отъ обществъ»,

---

[1]) Св. Зак. 1857 г., т. II, ч. I, ст. 4437. Тоже и въ первыхъ двухъ изданіяхъ.

[2]) Св. Зак. 1857 г., т. II, ч. II, кн. 1, ст. 119 и кн. III, ст. 389. Въ Тифлисѣ въ сущности семь членовъ—одинъ отъ короны.

[3]) Тамъ же, кн. II, ст. 93 и 92.

[4]) Тамъ же, кн. I, ст. 119.

кромѣ городскаго головы, ихъ предсѣдателя [1]). Такимъ образомъ, въ сущности, въ городахъ этихъ областей законодатель возводитъ въ законъ, общій для каждой отдѣльной области, то, что въ частяхъ имперіи управляемыхъ на общемъ основаніи, существовало какъ фактъ.

Прежде чѣмъ перейдти къ разсмотрѣнію объема вѣдомства этого учрежденія, мы остановимся на тѣхъ отдѣльныхъ должностныхъ лицахъ и коллегіяхъ, изъ которыхъ одни—большинство—состоятъ при ней, болѣе или менѣе подчинены ей; другія—городской голова—стоятъ во главѣ ея, подчиняютъ его себѣ. Начнемъ съ послѣдняго.

Городской голова прежде всего прямо входитъ въ составъ шестигласной думы, президируя въ ней; а потомъ онъ является, такъ сказать, самостоятельнымъ представителемъ города, цѣлымъ, пожалуй, учрежденіемъ, вѣдомству котораго подлежатъ особыя категоріи городскихъ дѣлъ [2]).

Какъ предсѣдатель шестигласной думы городской голова стоитъ во главѣ ея, является ея представителемъ, а черезъ нее и всего городскаго общества. Положеніе его въ этой думѣ, благодаря тому способу избранія, путемъ котораго онъ попадаетъ въ нее и той средѣ, изъ которой онъ избирается, носитъ въ высшей степени своеобразный характеръ. Въ противоположность членамъ президируемаго имъ учрежденія онъ является не представителемъ того или другаго сословія городскихъ обывателей, а—всего городскаго общества, цѣлаго города [3]); такимъ онъ является въ силу способа избранія: онъ избирается не отдѣльнымъ сословіемъ, а всѣмъ городскимъ обществомъ въ полной его совокупности [4]). Но, потерявъ такимъ образомъ сословный характеръ по способу избранія, это должностное лицо носитъ сильную сословную окраску, благо-

---

[1]) Тамъ же, кн. IV, ст. 76.

[2]) Св. Зак. 1857 г., т. II, ч. I, ст. 4442; изд. 1832 г., тамъ же, ст. 880 и 881; изд. 1842 г., тамъ же, ст. 3905 и 3906. Такого значенія городской голова не имѣлъ по положенію 1785.

[3]) Въ этомъ отношеніи сохранилось за городскимъ головой значеніе, приданное ему Екатериной II.

[4]) Св. Зак. 1857 г., т. II, ч. 1, ст. 4434; т. III, кн. II, ст. 303, 343, 345 и 409.

даря той средѣ, изъ которой, какъ увидимъ, онъ постоянно избирался почти въ теченіи всего настоящаго столѣтія до введенія положенія 1870 года.

«По приказанію начальника губерніи», въ одно время съ дворянскими выборами, собирается «городское общество» для выборовъ должностныхъ лицъ отъ всего общества и начинаетъ ихъ, подъ предсѣдательствомъ стараго, отслужившаго свой срокъ, городскаго головы, именно съ выборовъ новаго головы [1]). Самый обрядъ выборовъ этого должностнаго лица остается все тотъ же, который установленъ Екатериной II еще «обрядомъ» выбора депутатовъ въ коммиссію 1767 года [2]). По общему правилу голова избирается не изъ кандидатовъ, а путемъ баллотированія «всѣхъ вообще гражданъ» и только въ случаѣ, если этотъ способъ окажется, благодаря населенности города, слишкомъ «продолжителенъ и неудобенъ», допускается баллотировка кандидатовъ, которыхъ въ этомъ случаѣ выставляетъ обыкновенно каждая часть города [3]). Самая баллотировка должна быть окончена по выраженію законодателя «въ одинъ день и отнюдь не далѣе трехъ дней»; но это не больше какъ общее правило, отступленіе отъ котораго —во власти «мѣстнаго начальства», которое—въ правѣ «прибавить» срокъ, но впрочемъ «съ согласія избирателей» и для нихъ «неотяготительный» [4]). Теперь мы знаемъ кто и какъ избираетъ городскаго голову; обратимся къ вопросу—изъ кого избираютъ его?

Взглянувъ на дѣло съ чисто логической точки зрѣнія и исходя изъ того основнаго положенія, что городской голова—представитель всего городскаго общества и избирается этимъ послѣднимъ въ полномъ его составѣ, придется заключить, что и той средой, изъ которой выбирается это должностное лицо, должно быть точно также все общество во всей его совокупности. Но такое рѣшеніе вопроса было бы только логическимъ, а жизнь взяла свое, и городской голова постепенно обратился, по той

---

[1]) Тамъ же, томъ III, ст. 403, 404 и 409.

[2]) Объ этомъ обрядѣ см. въ моемъ назв. соч., стр. 387 и сл.

[3]) Св. Зак. 1857 г., т. III, кн. II, ст. 410.

[4]) Тамъ же, ст. 411.

средѣ, изъ которой его постоянно выбирали, въ представителя только купечества и обратился въ него все тѣмъ же путемъ принижения этой должности съ одной стороны и, если можно такъ выразиться, возвеличеніемъ съ другой. Не смотря на то, что дворяне, записанные въ гильдіи, должны были, какъ мы видѣли, нести личныя повинности, т. е. участвовать въ городской службѣ; не смотря на то, что они входили въ составъ общества и участвовали въ выборахъ [1]), изъ нихъ никогда не выбирался de facto городской голова, должность котораго, очевидно, считалась ниже дворянскаго достоинства. Это съ одной стороны; съ другой уже ради достоинства самой должности городскаго головы, въ нее не избирались ни мѣщане, ни купцы ниже второй гильдіи какъ невзявшіе «достоинствомъ [2]). Такимъ образомъ, контингентъ лицъ, изъ которыхъ выбирался городской голова, ограничивался предѣлами купечества первыхъ двухъ гильдій покрайней мѣрѣ во всѣхъ тѣхъ гордахъ, гдѣ таковое обрѣталось [3]). Да и самый этотъ контингентъ сокращался еще устраненіемъ напр., во всѣхъ городахъ западныхъ губерній евреевъ отъ выборовъ въ городскіе головы и во всѣхъ вообще городахъ—раскольниковъ [4]). Но такое ограниченіе, покрайней мѣрѣ относительно иновѣрцевъ вообще, оказалось возможнымъ далеко не во всей

---

[1]) Тамъ же, ст. 345. Изъ дворянъ, несостоящихъ въ гильдіяхъ, но владѣющихъ недвижимой собственностью въ городѣ, дозволяется выбирать въ городскія должности съ ихъ только, впрочемъ, согласія. Тамъ же, ст. 391.

[2]) Прямаго постановленія по этому вопросу нѣтъ въ сводѣ законовъ, но есть такое постановленіе, по которому «купцы первой гильдіи обязаны принимать на себя по чисто городскому управленію лишь должность городскаго головы; а купцы второй гильдіи—кромѣ того и должности ратмановъ и бургомистровъ. Тамъ же, ст. 393 и 394.

[3]) Понятно, въ городахъ, гдѣ о купечествѣ этихъ гильдій не могло быть рѣчи, городскія головы избирались и изъ купцовъ третьей гильдіи даже и изъ мѣщанъ. Но всѣ подобнаго рода города вообще по своей организаціи являлись исключеніемъ изъ закона. 2 П. С. З. № 9154, допускаетъ въ головы мѣщанъ въ городахъ малолюдныхъ.

[4]) О евреяхъ—Св. Зак. 1857 г., т. III, кн. II, ст. 523. Въ мнѣніи гос. совѣта отъ 29 іюня 1839 года, изъ котораго заимствована часть приведеннаго постановленія, въ пунктѣ 5 прямо говорится, что въ го-

Россіи: въ городахъ ставропольской губерніи городскіе головы избираются уже изъ среды всего разноплеменнаго и разновѣрнаго населенія [1]). Избранный изъ этого тѣснаго круга городской голова утверждался губернаторомъ (до 1846 года даже въ Петербургѣ и Москвѣ) какъ въ губернскихъ, такъ и уѣздныхъ городахъ [2]).

Юридическое, и тѣмъ болѣе фактическое положеніе городскаго головы было, можно сказать, громадно: онъ предсѣдатель шестигласной думы, онъ предсѣдатель общей, подъ его предсѣдательствомъ производятся выборы въ ту и другую, онъ же предсѣдательствуетъ на выборахъ отъ городскаго общества во всѣ должности [3]). Не забудемъ, что члены шестигласной думы—только изъ купцовъ наиболѣе мелкихъ и мѣщанъ еще болѣе мелкихъ; изъ нихъ же и всѣ должностныя лица, при думѣ состоящія. Изъ этого его юридическаго и фактическаго преобладанія можно заключать о его значеніи по отношенію ко всѣмъ городскимъ учрежденіямъ. Въ своемъ мѣстѣ мы увидимъ, что въ сущности голова, разумѣется, при наличности съ его стороны извѣст-

---

родскіе головы евреи избираемы быть не могутъ. О раскольникахъ—тамъ же, уже цитированное приложеніе къ ст. 418. Въ южныхъ городахъ головы могутъ быть избираемы и изъ нехристіанъ—татаръ и караимовъ—на каждое трехлѣтіе по очереди съ христіанами. Это постановленіе состоялось въ октябрѣ 1861 года (2 П. С. З. № 37569) относительно Симферополя, Ѳеодосіи, Перекопа; и замѣнило собой примѣчаніе къ 410 ст., т. III, кн. II, по которой такъ чередовались лишь русскіе съ греками. Это обстоятельство вовсе не такъ маловажно, какъ можетъ показаться съ перваго взгляда: въ западныхъ губерніяхъ этимъ путемъ устранялось большинство богатѣйшихъ купцовъ; тоже имѣло мѣсто и въ центральныхъ городахъ Россіи, гдѣ раскольничество распространено именно въ средѣ купечества и притомъ наиболѣе богатаго.

[1]) Тамъ же, ст. 506.

[2]) Тамъ же, ст. 419; это правило какъ и многія другія, остается неизмѣннымъ вплоть до отмѣны екатерининскаго положенія, начиная съ 1778 года. Въ городахъ, состоявшихъ въ вѣдомствѣ военныхъ поселеній, городской голова утверждался «начальствомъ» этихъ поселеній; а въ городахъ горнаго вѣдомства «мѣстными горными начальниками» Св. Зак. 1842 г., т. III, кн. II, ст. 380 и 381. Св. Зак. 1857 г. тамъ же ст. 420.

[3]) Тамъ же, ст. 409 и 419.

ныхъ качествъ, былъ всѣмъ, а дума—ничѣмъ. Не слѣдуетъ забывать притомъ, что городской голова, въ силу того обстоятельства, что къ его «особенному вѣдомству» принадлежали всѣ сношенія съ административно-правительственными учрежденіями, участіе въ нихъ въ качествѣ представителя города [1]), какъ такое должностное лицо и въ глазахъ самого правительства или лучше сказать мѣстной администраціи являлся, въ сравненіи со всѣми остальными учрежденіями, точно также всѣмъ.

Чтобъ покончить съ чисто, такъ сказать, внѣшней стороной городской автономической администраціи, остается сказать нѣсколько словъ о тѣхъ учрежденіяхъ и должностныхъ лицахъ, которые состоятъ при городской шестигласной думѣ, подчиняясь ей; а также и о тѣхъ учрежденіяхъ, которыя замѣняютъ эту послѣднюю въ тѣхъ городахъ Россіи, кои «незначительны по населенію торговлѣ и промысламъ».

Въ качествѣ такихъ учрежденій и органовъ при думѣ состоятъ, торговая депутація—коллегіальное учрежденіе, имѣвшее мѣсто только «въ большихъ» торговыхъ городахъ; торговые смотрители или, какъ ихъ называли иначе—торговые гласные и наконецъ торговые же и рядскіе старосты. И это учрежденіе, и всѣ эти органы установлены исключительно, какъ уже самое названіе ихъ указываетъ, «для наблюденій за правильнымъ производствомъ торговли и промысловъ», порядокъ производства которыхъ устанавливается торговымъ уставомъ [2]). Но кромѣ этихъ, чисто исполнительныхъ органовъ шестигласной думы, въ ея распоряженіи состоятъ еще такъ называемые смотрители или комиссары, задачу и цѣль которыхъ составляетъ непосредственное наблюденіе за городской собственностью [3]).

Торговыя депутаціи впервые появляются только въ концѣ 1824 года. Они устанавливаются «дополнительнымъ постановленіемъ объ устройствѣ гильдій и о торговлѣ прочихъ состояній», изданномъ 14 ноября 1824 г. для «столицъ, губернскихъ, пор-

---

[1]) Тамъ же; т. II, ч. I, ст. 4442.
[2]) Тамъ же, ст. 4440 п. 1.
[3]) Тамъ же, п. 2.

товыхъ и большихъ торговыхъ городовъ» [1]). Уже установленіе этихъ учрежденій указомъ, трактующимъ о гильдіяхъ, eo ipso характеризуетъ ихъ составъ или лучше ту среду, въ которой вербуется этотъ составъ. Эта среда—тотъ слой торговопромышленнаго сословія, который стоитъ непосредственно у «торговли и промысловъ»—купечество. По тому же «дополненію» депутаціи эти должны быть избираемы изъ «купцовъ, заслуживающихъ довѣріе общества» (разумѣется купеческаго) [2]), независимо отъ гильдіи, къ которой принадлежатъ [3]); такъ что и купцы первой гильдіи не могутъ отказаться отъ этой должности. Выбираются купечествомъ члены торговыхъ депутацій, въ одно время съ городскими выборами вообще на т р и года [4]). Понятно что эти депутаціи стояли въ подчиненныхъ отношеніяхъ къ думѣ. Въ 1848 году, это разъяснено было сенатомъ, по запросу министра финансовъ о томъ, можетъ ли торговая депутація сноситься прямо съ казенной палатой. Сенатъ рѣшилъ, что сношеніе это можетъ имѣть мѣсто лишь чрезъ думу [5]).

Ради той же самой цѣли установлена и должность торговыхъ смотрителей или гласныхъ и торговыхъ и рядскихъ старостъ. Относительно ихъ существованія, опираясь на положенія закона, можно сказать лишь, что они несомнѣнно существовали въ столицахъ, гдѣ торговыя депутаціи не устраняли ихъ, а очевидно подчиняли себѣ [6]). Избирались они купечествомъ «изъ людей извѣстныхъ честностію и заслуживающихъ полнаго довѣрія»; но какого сословія могутъ быть эти люди—рѣшать не беремся,

---

[1]) 1 П. С. З. № 30115, § 188.

[2]) Тамъ же, и Св. Зак. 1857 г., т. XI «уставъ торговый», ст. 278, которая цѣликомъ взята изъ «дополненія».

[3]) «Уст. торговый» ст. 280.

[4]) Тамъ же, ст. 279. Число ихъ колебалось между т р е м я и с е м ь ю. Тамъ же, ст. 278.

[5]) 2 П. С. З. № 22733.

[6]) Уст. торг. ст. 282. Въ этой статьѣ однако говорится лишь о смотрителяхъ Москвы; рискнувъ сдѣлать по этому постановленію заключеніе о существованіи этихъ должностныхъ лицъ и въ Петербургѣ, мы не рѣшаемся сдѣлать того же по отношенію къ другимъ городамъ: такъ какъ нигдѣ, кромѣ ст. 4440 тома II, ч. I, Св. Зак., которая лишь называетъ эти должности, мы не нашли о нихъ никакого постановленія

такъ какъ законодатель совершенно умалчиваетъ объ этомъ [1]), хотя думаемъ, можно предположить, по «достоинству» должности, что—изъ мѣщанъ и развѣ купцовъ третьей гильдіи.

Наконецъ, что касается смотрителей городскихъ имуществъ или такъ называемыхъ коммиссаровъ, то они введены лишь въ 1849 году и притомъ не во всѣхъ городахъ, а лишь въ тѣхъ, гдѣ присмотръ за «городскими имуществами не можетъ быть отправляемъ самими думами и гдѣ «денежные обороты» этихъ послѣднихъ достигаютъ значительныхъ размѣровъ [2]). Введеніе этихъ должностей выборныхъ въ томъ или другомъ городѣ зависитъ отъ усмотрѣнія «мѣстнаго начальства» и разрѣшенія министра вн. дѣлъ [3]). Относительно ихъ избранія—никакого прямаго постановленія; приходится сдѣлать заключеніе объ избраніи ихъ не цѣлымъ обществомъ городскимъ, а лишь тѣмъ или другимъ его сословіемъ, опираясь на то обстоятельство, что статья, трактующая о нихъ помѣщена въ третьемъ томѣ свода законовъ въ рубрикѣ «о должностяхъ замѣщенныхъ по выборамъ нѣкоторыхъ сословій городскаго общества»; но какое именно сословіе выбирала ихъ и изъ кого—нельзя сдѣлать никакихъ заключеній.

Вотъ всѣ должностныя лица, состоящія при шестигласной думѣ и болѣе или менѣе подчиненныя ей. Это все лица, вѣдающія въ качествѣ подчиненныхъ шестигласной думѣ органовъ дѣла всего городскаго общества; а не одного какого либо сословія; о послѣднихъ мы не говоримъ, такъ какъ это не входитъ въ предѣлы настоящаго изслѣдованія [4]).

---

[1]) Уст. торг., ст. 282.

[2]) 2 П. С. З. № 23241 и Св. Зак. 1857 г., т. XII, ч. II, Уст. о гор. хоз., ст. 6.

[3]) 2 П. С. З., тамъ же и Св. Зак. 1857 г. т. III, кн. II, ст. 338. Въ 1854 году (февраль) разрѣшено избрать смотрителей за имуществами въ десяти городахъ; изъ нихъ въ восьми—по одному и въ двухъ—по два; причемъ на нихъ же возложена и обязанность сбора городскихъ доходовъ. См. «Журн. министерства вн. дѣлъ» за 1854 г., ч. V, стр. 43—правит. распор.; эти же двѣ функціи возлагаются и на четырехъ смотрителей г. Воронежа. Тамъ же, ч. VII, стр. 124 (распор. мин. отъ 31 іюля 1854 года); и много др.

[4]) Мы обходимъ также молчаніемъ и всѣ тѣ выборныя должностныя лица, которыя функціонировали въ судебныхъ сословныхъ учреж-

«Общее управленіе городскихъ сословій», говоритъ законодатель, «въ малолюдныхъ городахъ и посадахъ вмѣстѣ съ судебнымъ ихъ управленіемъ ввѣряется ратушамъ» [1]). Уже изъ этихъ словъ законодателя видно почему, ради какихъ цѣлей, вводятся ратуши. Онѣ появились въ силу невозможности со стороны торгово-промышленнаго населенія многихъ городовъ и посадовъ содержать думу и магистраты, поставляя въ ту и другую людей, имѣя при той и другой канцеляріи. У населенія не ставало на это ни людей, ни денегъ [2]); въ силу этого обстоятельства и найдено было нужнымъ въ одномъ учрежденіи слить двѣ функціи—административную и судебную, отступивъ отъ начала раздѣленія этихъ функцій, сознаннаго правительствомъ еще въ половинѣ прошлаго столѣтія. Ратуши, введенныя Петромъ Великимъ не были уничтожены и екатерининскимъ городовымъ положеніемъ; но въ этомъ послѣднемъ онѣ, видимо, играютъ роль магистратовъ въ городахъ «малолюдныхъ» [3]). Въ настоящемъ же столѣтіи онѣ замѣняютъ собою въ большинствѣ случаетъ и магистраты, и думы въ одно

деніяхъ или состояли, въ качествѣ депутатовъ, при различныхъ правительственныхъ учрежденіяхъ; изъ этихъ послѣднихъ мы будемъ говорить лишь о тѣхъ, которые являлись депутатами при различнаго рода коммиссіяхъ, которыя учреждались изъ правительственныхъ чиновниковъ для разсмотрѣнія или завѣдыванія той или иной отраслью городскихъ дѣлъ.

[1]) Св. Зак. 1857 г., т. II, ч. I, ст. 4429.—Въ Сибири, гдѣ всѣ города по отношенію къ ихъ управленію дѣлятся на «многолюдные, средніе и малолюдные», ратуши учреждаются въ среднихъ. Св. Зак., т. II, ч. II, кн. I, ст. 105 и 128. Тоже дѣленіе имѣетъ мѣсто и въ ставропольской губ., гдѣ въ среднихъ городахъ тоже ратуши.—Тамъ же, кн. II, ст. 91.

[2]) 2 П. С. З. № 916; 1 П. С. З. № 30308. Въ Холмогорахъ (Арх. губ.) до седьмой ревизіи—500 душъ населенія, а по седьмой—298; почему и учреждена ратуша въ 1829 г. Тоже въ Колѣ, Онегѣ и др.; такихъ городовъ—масса. Въ нѣкоторыхъ городахъ, однако, ратуша существуетъ совмѣстно съ думой; напр., въ городахъ: Крапивна (Тул. губ.), Чернь (тоже), Лебединъ (Хар. губ.), Изюмъ и др. См. «Городскія поселенія въ Россійской имперіи», т. V, ч. I, стр. 294, 303, 370, 363. Въ этомъ случаѣ ратуша замѣняетъ магистратъ; приведенные города взяты наудачу; въ каждомъ томѣ «городскихъ поселеній» ихъ можно найти по нѣскольку.

[3]) Ст. 1, 2, 9, 11 и др. ремеслен. положенія (ст. 123 гор. положенія) вездѣ сопоставляютъ магистратъ и ратушу. См. такъ же, 1 П. С. З. № 16588.

и тоже время: функція того и другой соединяются въ ихъ рукахъ [1]). По отношенію къ составу ратушъ сводъ законовъ не говоритъ ничего; составить понятіе о немъ можно лишь по составу каждой отдѣльной ратуши. Во главѣ ратуши, ея президентомъ, состоялъ не городской голова, а бургомистръ [2]); въ бургомистры же могли быть избираемы по общему положенію изъ купцовъ второй гильдіи [3]); но понятно само собою, что въ городахъ на столько «малолюдныхъ», что они не въ состояніи были организовать думу, странно было бы предполагать существованіе такихъ, да не только такихъ, а пожалуй и вообще какихъ бы то ни было купцовъ: очевидно, ихъ пришлось замѣнять мѣщанами; дѣйствительно, въ 1836 году министръ вн. дѣлъ и вошелъ съ подобнаго рода предложеніемъ въ государственный совѣтъ, который и разрѣшилъ выборы мѣщанъ не только въ бургомистры, но и вообще въ городскія должности; а нѣсколько дней спустя разрѣшено было выбирать въ эти должности купеческихъ дѣтей и братьевъ, если они обладаютъ недвижимой собственностью и не моложе 25 лѣтъ отъ роду [4]). По отношенію къ послѣднимъ въ 1853 и 1854 годахъ было опредѣлено, что они могутъ быть избираемы даже и въ томъ случаѣ, если не обладаютъ вовсе отдѣльной собственностью, но ведутъ «коммерческія дѣла» подъ отвѣтственностью главы семейства или «самаго общества»(?)[5]). Если бургомистры и городскіе головы

[1]) 2 П. С. З. № 11921, января 1839 г.—въ пяти городахъ казанской губ. думы и магистраты замѣняются ратушами. Въ сибирскихъ среднихъ городахъ прямо говорится, что «ратуша управляетъ городскимъ хозяйствомъ и вмѣстѣ есть судебное мѣсто». Св. Зак. т. II, ч. II, кн. I, ст. 130.

[2]) Впрочемъ, были случаи, что во главѣ ихъ стояли и городскіе головы, напр., въ калужской губ. въ г. Серпейскѣ—2 П. С. З. № 4422. Въ той же губерніи, въ заштатномъ городѣ Воротынскѣ, по моему личному свѣдѣнію, предсѣдателемъ ратуши въ шестидесятыхъ годахъ тоже былъ городской голова. Въ сибирскихъ городахъ предсѣдатель ратуши—Городовой судья—Св. Зак., т. II, ч. II, кн. I, ст. 129.

[3]) Св. Зак. 1857 г., т. III, кн. II, ст. 394.

[4]) 2 П. С. З. № 9154 и 9193. Относительно Архангельска такое постановленіе о мѣщанахъ имѣло мѣсто еще въ 1832 году; требовалось лишь, чтобъ они владѣли недвижимою собственностью. 2 П. С. З. № 7003. Св. Зак., изд. 1842 г., т. III, кн. II, ст. 356 и 357; изд. 1857 г., тамъ же, ст. 394 и 395.

[5]) 2 П. С. З. № 27249—относительно Красноярска и № 28701—

могли быть избираемы изъ такой среды, то тѣмъ болѣе—члены ратушъ. Число этихъ послѣднихъ—ратмановъ—разумѣется, не могло быть многочисленно, едва ли гдѣ либо оно превышало двухъ или трехъ [1]). Но эти ратуши и магистраты, вѣдавшіе вмѣстѣ съ дѣлами судебными и городское управленіе, просуществовали лишь до 1866 года [2]). Ихъ судьба, какъ учрежденій вмѣстѣ и судебныхъ, была тѣсно связана съ судебными учрежденіями вообще, а потому и должна была измѣниться съ 1864 года, года изданія новыхъ судебныхъ уставовъ, когда какъ учрежденія судебныя, они должны были изчезнуть съ лица земли уже eo ipso; оставлять ихъ, послѣ этого, въ качествѣ только городскихъ административныхъ учрежденій, законодатель не нашелъ нужнымъ: въ апрѣлѣ—13 числа—1866 года именнымъ указомъ магистраты и ратуши повелѣно было министру внутреннихъ дѣлъ, въ теченіи этого года, во всѣхъ городскихъ поселеніяхъ, гдѣ они вѣдали вмѣстѣ съ судомъ и городское управленіе «учредить или городскія думы на общемъ основаніи или же упрощенное общественное управленіе», имѣвшее мѣсто, какъ мы видѣли, въ малолюдныхъ городахъ Сибири [3]). Уже въ концѣ мая того же 1866 года министерство произвело предписываемое указомъ измѣненіе въ организаціи городскаго управленія: ратуши изчезли [4]).

относительно Екатеринбурга. Эти постановленія вошли въ Св. Зак. 1857 г., т. III, кн. II, ст. 396 и 493 въ качествѣ, однако, спеціальныхъ случаевъ; а въ 1860 году онѣ обобщены и введены въ составъ ст. 395, а ст. 396 и 493—отмѣнены; 2 П. С. З. № 35955.

[1]) 2 П. С. З. № 16282. Ратуша города Вельска (Волог. губ.) состояла изъ двухъ ратмановъ и бургомистра президента. Въ г. Юхновѣ—изъ одного бургомистра (президентъ) и одного же ратмана; тамъ же, № 22859. Въ Сибири въ составъ ратуши, кромѣ предсѣдателя входило два засѣдателя. Св. Зак. т. II, ч. II, кн. I, ст. 120.

[2]) Въ данномъ случаѣ рѣчь идетъ лишь о Россіи, управляемой на общихъ началахъ.

[3]) 2 П. С. З. № 43183, ст. 1.

[4]) Циркуляръ Хоз. департамента министерства вн. дѣлъ отъ 28 мая 1866 г. дѣло № 110. Оказывается, ратуши и магистраты завѣдывали городскимъ управленіемъ въ семидесяти четырехъ городахъ, изъ которыхъ въ тридцати одномъ министерство ввело думы «на общемъ основаніи», а въ остальныхъ—упрощенное общественное управ-

Встрѣчаются городскія поселенія, кромѣ сибирскихъ, въ которыхъ организація административнаго городскаго строя упрощается до того, что ея коллегіальныя учрежденія вырождаются въ единоличныя должности, въ такъ называемыхъ городовыхъ старостъ [1]).

Ратуши и городовые старосты, какъ учрежденія и лица, завѣдывавшія дѣлами во многихъ городахъ, лучше всего указываютъ на непримѣнимость у насъ начала единообразія по отношенію къ устройству городской администраціи. Это сознавалось, очевидно и самимъ законодателемъ, когда онъ предоставлялъ «мѣстному начальству» право внесенія въ министерство вн. дѣлъ «представленій» о необходимости устроить въ томъ или другомъ городскомъ поселеніи подчиненной ему губерніи такія городскія учрежденія какъ думы [2]). Иначе и быть не могло при томъ необычайно широкомъ значеніи у насъ понятія «городъ», которое имѣетъ мѣсто еще и теперь, и въ силу этого—при томъ громадномъ разнообразіи нашихъ городовъ по отношенію къ численности населенія и экономическому благосостоянію, благодаря которымъ одинаково городомъ являются Петербургъ и заштатный городъ Воротынскъ, населеніе котораго—меньше девятисотъ душъ—до сего дня занимается земледѣліемъ, владѣя при этомъ землей на общинныхъ началахъ.

леніе. Сборн. цирк. и инстр. министерства вн. дѣлъ, изд. Чудовскаго, т. III, стр. 316—318.

[1]) Напр., г. Ораніенбаумъ (Петерб. губ.) управлялся городовымъ старостой (см. «Гор. посел. Рос. имперіи», т. VII, стр. 603) съ 1809 г., когда ораніенбаумцы, указывая, что все общество ихъ состоитъ изъ ста человѣкъ и что доходовъ у него нѣтъ никакихъ, просили уничтожить думу. Тоже—въ г. Колѣ (Арх. губ.) 2 П. С. З. № 33858 и № 25418. Въ Сибири во всѣхъ малолюдныхъ городахъ хозяйство вѣдаютъ городовые старосты. Св. Зак. т. II, ч. II, кн. I, ст. 133. Тоже и въ ставроп. губ.; тамъ же, кн. II, ст. 91. Эти городовые старосты утверждаются вѣроятно вездѣ губернаторами. Мы имѣемъ указаніе по этому вопросу относительно сибирскихъ малолюдныхъ городовъ, гдѣ они утверждаются именно губернаторомъ—2 П. С. З. № 38731; а въ такихъ городскихъ поселеніяхъ, какъ Петропавловскъ и Гижигинскъ—ихъ утверждали мѣстные городничій или исправникъ; тамъ же. По продолж. Св. Зак. т. II, ч. I, ст. 4429 городской староста является заступающимъ думу въ опредѣленныхъ городахъ.

[2]) Св. Зак. 1857 г.. т. II, ч. I, ст. 4431.

III. Что же только что разсмотрѣнные нами городскія учрежденія, всѣ эти думы, ратуши, городовые старосты вѣдали? Другими словами, что слѣдуетъ разумѣть подъ выраженіемъ законодателя «общественное управленіе», выраженіемъ, которымъ онъ характеризуетъ функцію этихъ учрежденій вообще? И въ этомъ отношеніи до введенія городоваго положенія 1870 года господствовали начала положенія 1785 года значительно, разумѣется, развитыя. Разобравъ, что вѣдали эти учрежденія, насколько онѣ вѣдали возложенное на нихъ самостоятельно, мы вмѣстѣ съ тѣмъ разберемъ уже и насколько городское общество, «городъ», вѣдалъ свои собственные интересы; что подъ этими интересами разумѣлось; насколько, другими словами, городъ пользовался въ этомъ отношеніи самостоятельностью, насколько широка была городская автономія. Въ своемъ мѣстѣ уже было говорено, что ни такъ называемое «градское собраніе», ни общая городская дума не были вовсе такими учрежденіями, въ которыхъ можно бы было видѣть представителей городскаго общества, города; и та и другая, по существу своему были лишь избирательными собраніями. Дѣйствительными же представителями городовъ, учрежденіями, вѣдающими на самомъ дѣлѣ ихъ «пользы и нужды», были именно шестигласныя думы, ратуши, городовые старосты (въ смыслѣ завѣдующихъ городскими дѣлами). По этому то, разбирая вопросъ «о предметахъ вѣдомства» шестигласной думы, мы будемъ пользоваться не одними тѣми постановленіями по этому предмету закона, которыя касаются непосредственно этихъ думъ, но и всѣми тѣми, которыя говорятъ о предѣлахъ вѣдомства городскихъ собраній и общихъ думъ.

Всѣ предметы, подлежащіе вѣдѣнію шестигласной думы, какъ учрежденію, вѣдающему «текущія общественныя дѣла», законодатель дѣлитъ на пять группъ; во главѣ ихъ онъ ставитъ группу «общественныхъ дѣлъ», за которой слѣдуетъ группа дѣлъ «по городскому хозяйству»; далѣе—группа дѣлъ «по торговой полиціи»; четвертая группа—«по дѣламъ казеннымъ» и наконецъ, пятая послѣдняя—«по дѣламъ судебнымъ»[1]). Дѣленіе

[1]) Св. Зак. 1857 г., т. II, ч. I, ст. 4443. По изданію 1842 года дѣленіе нѣсколько иное: всего четыре рубрики; пятой—по дѣламъ судебнымъ—

очень странное. Почему, напр., созваніе «общественныхъ собраній», ревизскія сказки, представленіе губернскому начальству о своихъ нуждахъ и недостаткахъ—все дѣла общественныя; а все, касающееся городскаго хозяйства или сбора государственныхъ податей и повинностей, наконецъ «общественные приговоры о порочныхъ членахъ общества» вовсе не относятся къ нимъ; или почему напр., раскладка и сборъ государственныхъ и земскихъ сборовъ—дѣло «казенное», а торговая полиція—не можетъ быть таковымъ, хотя самъ же законодатель учрежденіе, вѣдающее непосредственно это дѣло—торговую депутацію—относитъ къ учрежденіямъ государственнымъ [1]). Трудно добраться до основанія такого дѣленія на группы всѣхъ предметовъ, входящихъ въ сферу вѣдѣнія шестигласной думы. Подъ дѣлами общественными разумѣется все, что касается общественныхъ выборовъ, собраній и должностныхъ лицъ надзора надъ торгово-промышленными сословіями и наконецъ, ходатайство передъ «губернскимъ начальствомъ» о городскихъ нуждахъ и недостаткахъ, опись и оцѣнка имущества назначеннаго къ публичной продажѣ, а вмѣстѣ и, какъ это ни странно, церковные сборы на бѣдныхъ [2]). Подъ дѣлами «городскаго хозяйства» законодатель разумѣетъ не только завѣдываніе городскою общественною собственностью во всѣхъ ея видахъ но и заботы «о продовольствіи городскихъ жителей» [3]). Подъ понятіе торговой полиціи сводится не только все относящееся до исполненія всякаго рода правилъ и предписаній по отношенію къ производству торговли, но и выдача различныхъ свидѣтельствъ и патен-

---

вовсе нѣтъ; тамъ же, ст. 3907. Четыре же группы и по изданію 1832 г.; тамъ же, ст. 882. На пять же группъ дѣлятся и всѣ предметы вѣдѣнія тифлисскаго городскаго общественнаго управленія; но группа «судныхъ» дѣлъ замѣнена здѣсь группой дѣлъ «по ремесленной части». Приэтомъ въ неизмѣненныхъ группахъ сдѣлано довольно толковыя дополненія. Св. Зак. 1857 г., т. II, ч. II, кн. III, ст. 397. Предметы вѣдѣнія думъ сибирскихъ городовъ и ставропольской губ. уже не дѣлятся на группы, а просто перечисляются; и это перечисленіе, пожалуй, гораздо умѣстнѣе пяти группъ. Тамъ же, кн. I, ст. 121 и кн. II, ст. 94.

[1]) Св. Зак. 1857 г., т. III, кн. II, ст. 330.

[2]) Тамъ же, т. II, ч. I, ст. 4443 § 1, п. 11 и 12.

[3]) Тамъ же, § 2, п. 1, 2 и 4.

товъ на самое право производства торговли [1]). Наконецъ, подъ понятіе дѣлъ казенныхъ законодатель подводитъ такія дѣла какъ раскладка и сборъ государственныхъ и земскихъ, а вмѣстѣ и городскихъ, «податей и сборовъ» а также и вѣдѣніе такой натуральной повинности, какъ рекрутская, отбываемая только такъ называемыми податными сословіями городскаго населенія [2]).

Вглядываясь нѣсколько внимательнѣе въ эту пеструю смѣсь самыхъ разнородныхъ предметовъ, можно всѣ ихъ разбить на двѣ большія группы—въ первую войдутъ всѣ дѣла, такъ или иначе касающіяся дѣйствительно интересовъ и нуждъ городскаго общества и только его одного; во вторую—дѣла, хотя и далеко немогущія быть безразличными для городскаго общества, но тѣмъ не менѣе, если не исключительно, то главнымъ образомъ, касающіяся государства, носящія уже не мѣстный общественный характеръ только, но общегосударственный.

Къ первой группѣ придется отнести большинство изъ дѣлъ общественныхъ свода законовъ, всѣ дѣла по городскому хозяйству и многое изъ дѣлъ торговой полиціи Ко второй группѣ, къ группѣ дѣлъ государственныхъ, вѣдѣніе которыхъ возложено на городскія учрежденія, слѣдуетъ отнести всѣ такъ называемыя казенныя дѣла свода и нѣкоторыя изъ дѣлъ общественныхъ и торговой полиціи [3]). По каждой изъ этихъ группъ «общія уч-

---

[1]) Тамъ же, § 3.

[2]) Тамъ же, § 4. Относительно пятой группы дѣлъ, подлежащихъ вѣдомству думъ мы ничего не говоримъ, какъ потому, что дѣла судебныя не составляютъ вовсе предмета нашего изслѣдованія, такъ и потому, что эта функція чисто сословная: въ этомъ отношеніи дума вѣдаетъ лишь мѣщанъ. Тамъ же, § 5. При этомъ нужно имѣть въ виду, что роль думы въ этомъ отношеніи ограничивается лишь констатированіемъ и приведеніемъ въ исполненіе общественныхъ приговоровъ.

[3]) Изъ дѣлъ общественныхъ къ этой группѣ слѣдуетъ отнести такія дѣла, какъ напр., «мѣры къ охраненію города отъ ссоръ и тяжбъ съ окрестными городами или селеніями», приводъ иностранцевъ къ присягѣ на подданство Россіи, продажа имущества съ аукціона. Тамъ же, § 1, п. 4, 10 и 11. Изъ дѣлъ торговой полиціи сюда придется отнести такіе, какъ напр., клейменіе мѣръ и вѣсовъ, выдача бандеролей и т. п. Тамъ же, § 3, п. 9, 8.

реженія городскаго общественнаго управленія» ограничиваются лишь простымъ перечнемъ дѣлъ, входящихъ въ составъ данной группы; причемъ перечень самый далеко не исчерпываетъ всѣхъ отраслей функціи шестигласной думы, которыя можно прослѣдить лишь по другимъ частямъ свода и полному собранію законовъ; въ одну, напр., изъ пяти группъ свода не вошла ни одна изъ мѣръ полиціи безопасности, многія изъ которыхъ однако, какъ увидимъ, въ той или иной формѣ подлежали вѣдѣнію думъ.

Однимъ изъ важнѣйшихъ предметовъ первой группы—дѣлъ общественныхъ—нельзя не признать такого предмета, какъ городское хозяйство въ широкомъ смыслѣ этого слова. Самое понятіе общественнаго самоуправленія неразрывно связано съ понятіемъ объ общественномъ хозяйствѣ, т. е. понятіемъ объ общественной собственности и свободномъ распоряженіи ею. Нашъ городъ владѣлъ собственностью и въ XVIII столѣтіи, но онъ не могъ распоряжаться ею по своему усмотрѣнію [1]); владѣніе же ею съ правомъ свободнаго распоряженія имѣетъ мѣсто лишь съ конца XVIII столѣтія, со времени появленія жалованной грамоты городамъ. Съ этого времени городъ такъ или иначе вѣдаетъ свою собственность, извлекая изъ нея доходы и употребляя эти послѣдніе на собственныя потребности [2]). Съ теченіемъ времени, не смотря на всѣ, претерпѣнныя городовымъ положеніемъ 1785 года, пертурбаціи, городское хозяйство все таки разширялось и различныя отрасли его завѣдыванья сосредоточивались въ рукахъ шестигласныхъ думъ, если и не во всѣхъ отношеніяхъ, то по крайней мѣрѣ хоть по отношенію къ выдачѣ суммъ на извѣстныя потребности, удовлетворяемыя, въ сущности, какъ увидимъ правительственными, административными учрежденіями. Приэтомъ каждый городъ, по отношенію къ хозяйству, сталъ представлять самостоятельную, относительно другихъ городовъ, единицу.

Всѣ городскія потребности и нужды, по общему правилу удовлетворяются изъ городскихъ доходовъ, т. е. изъ городскихъ суммъ, получаемыхъ ими въ качествѣ дохода съ общественной собственности или отъ различнаго рода сбо-

[1]) См. мое назв. соч., стр. 225.

[2]) Тамъ же, стр. 428 и сл.; 447 и 448.

ровъ, установленныхъ законовъ въ пользу города [1]). Эти два рода источниковъ, распадаясь, какъ увидимъ, на массу отдѣльныхъ и притомъ самыхъ разнообразныхъ видовъ, и есть источники городской казны, если можно такъ выразиться. Въ сравненіи съ казной этого рода, та «особливая казна», которую дозволялось городскому обществу составлять «добровольными складками» положеніемъ 1785 года [2]) и постановленія о которой остались неприкосновенными въ сводѣ даже изданія 1857 года [3]), разумѣется, обращается въ источникъ, о которомъ едва ли слѣдуетъ говорить, какъ объ источникѣ прежде всего непостоянномъ. Что касается двухъ родовъ указанныхъ источниковъ, то по поводу перваго изъ нихъ слѣдуетъ замѣтить, что вначалѣ онъ былъ едвали не исключительнымъ источникомъ городскихъ доходовъ, но впослѣдствіи очень мало развивался [4]); втораго рода источникъ—всякаго рода сборы—началъ свое развитіе лишь съ первыхъ годовъ настоящаго столѣтія и въ высшей степени быстро и широко прогрессировалъ въ отношеніи разнообразія. Трудно сказать категорически, который изъ этихъ двухъ родовъ источниковъ го-

---

[1]) Св. Зак. 1832 г., т. XII, ч. V, ст. 20. Изданіе 1842 г., ст. 22. Изд. 1857 г., ст 22. Въ этихъ статьяхъ въ качествѣ источника городскихъ доходовъ называются и «доходы отъ казны, городамъ предоставленные»; но это—совершенно экстраординарный источникъ, имѣющій мѣсто, такъ сказать въ несостоятельныхъ городахъ. О немъ особо.

[2]) См. мое назв. соч., стр. 425.

[3]) Изд. 1832 г., т. IX, ст. 310; изд. 1842 г., тамъ же, ст. 535. Изд. 1857 г., тамъ же, ст. 518. Томъ XII, уст. о г. хоз., изд. 1857 г., ст. 29

[4]) До 1836 года постановленіе о добровольныхъ складкахъ «положенія» 1785 года оставалось неприкосновеннымъ, почему самый способъ складокъ оставался неопредѣленнымъ. Въ 1836 году этотъ способъ опредѣленъ: онъ—тотъ самый, что опредѣленъ въ уставѣ объ общественномъ призрѣніи; а самыя постановленія объ этихъ складкахъ и пожертвованіяхъ дѣлаются на основаніи 122 ст., п. 3., т. IX (о складкахъ дворянъ); это опредѣленіе вошло уже въ Св. Зак. изданія 1842 г. т. IX, ст. 536. Изд. 1857 г. тамъ же, ст. 519. Но все это законодатель говоритъ о пожертвованіяхъ и складкахъ, «требующихъ разрѣшенія высшаго правительства». Что за раскладки, не требующія этого разрѣшенія, и какъ дѣйствовать относительно ихъ законодатель молчитъ.

родскаго благосостоянія игралъ большую роль во всѣхъ вообще городахъ. Объ этомъ мы скажемъ нѣсколько словъ во второй главѣ втораго отдѣла этой книги. Обратимся къ городскимъ имуществамъ.

По отношенію къ самымъ видамъ городской недвижимой собственности лишь повторяются постановленія городоваго положенія 1875 года. Городъ владѣетъ всѣми, «правильно принадлежащими» ему, землями, лѣсами и всякими угодьями, какъ въ предѣлахъ самаго города, такъ и внѣ ихъ [1]). Землями, принадлежащими городскому обществу, это послѣднее можетъ распоряжаться по собственному усмотрѣнію, обусловленному однако, какъ увидимъ, опредѣленными постановленіями закона. Оно можетъ отдавать земли въ наймы, застраивать ихъ различными общественными заведеніями и т. п. [2]); притомъ форма пользованія землями вовсе не опредѣляется: городъ можетъ земли сдавать въ аренду отдѣльнымъ лицамъ или всему городскому обществу, причемъ это послѣднее обработываетъ землю на общинныхъ началахъ [3]). Разъ городъ сдаетъ свои земли въ аренду, законъ

---

[1]) Св. Зак. 1857 г., т. IX, ст. 521 и т. XII, уст. о гор. хоз., ст. 40. Изд. 1842 г., тамъ же, ст. 538 и 1832 г., ст. 312. Притомъ не слѣдуетъ забывать, что всякаго рода земли и угодья «отведенныя городамъ по распоряженію правительства», состоятъ только «во владѣніи» городовъ; право собственности сохраняется за казной (Св. Зак. т. X, ст. 515). Отсюда то по преимуществу и вытекаютъ всякія ограниченія въ распоряженіи этой городской собственностью. Слѣдуетъ помнить, что на этого рода земли и угодья не распространяется сила давности (Тамъ же, ст. 560). Она не можетъ быть отчуждена ни въ какомъ случаѣ. Тамъ же, ст. 1387.

[2]) Св. Зак. 1857 г., т. IX, ст. 522 и 523. Только выгоны городу запрещается застраивать; причемъ, если это будетъ сдѣлано, ему выгоновъ вновь не прирѣзывается; продавать же ихъ безусловно запрещается. Тамъ же, ст. 522, конецъ. Только въ случаѣ излишества допускается сдача части ихъ въ аренду Тамъ же, т. XII, уст. о гор. хоз., ст. 43.

[3]) Городовъ, населеніе которыхъ занимается по преимуществу земледѣліемъ у насъ не мало. Автору удалось познакомиться съ однимъ изъ такихъ городовъ—Воротынскомъ—(заштатный городъ калужской губ.). Владѣніе землей въ немъ—общинное; притомъ пашни дѣлятся на участки, а сѣнокосные луга скашиваются вмѣстѣ, и дѣлится уже скошенное и высушенное сѣно. Общинное землевладѣніе найдемо и въ г. Алексинѣ (тульской губ.) въ 1842 году: въ этомъ владѣ-

обставляетъ такой способъ пользованія опредѣленными условіями: во первыхъ, опредѣляется величина участковъ, которыми можно сдавать въ аренду городскія земли; во вторыхъ—форма ихъ и въ третьихъ—сроки аренды [1]). Если на городской землѣ имѣется лѣсъ, то городъ можетъ извлекать изъ него доходы, въ случаѣ незначительныхъ размѣровъ его, лишь, собирая валежникъ, «храня оные (т. е. лѣса) въ запасъ на будущее время»; если же лѣсныя дачи города достигаютъ довольно значительныхъ размѣровъ, то онъ можетъ пользоваться ими, вырубая ихъ, но по всѣмъ правиламъ лѣсоводства [2]). Ни въ однѣхъ земляхъ и всякаго рода угодьяхъ, разумѣется, состоитъ недвижимая городская собственность; сюда же относятся всякаго рода общественныя зданія и сооруженія, служащія для общаго пользованія всего городскаго населенія, въ родѣ, напр.,

---

нія находилось 85 десятинъ заказныхъ луговъ, за косьбу которыхъ граждане платили въ казну (?) 571 р въ годъ; изъ этихъ луговъ на каждую мѣщанскую семью отдѣляется 1 участокъ, а на купеческій, 3 гильдіи, капиталъ по 2 участка. Арх. минист. вн. дѣлъ, хоз. деп., 2 ст. 2 гор. отд., св. 5, № 38.

[1]) Св. Зак. 1857 г., т. XII, Уст. о г. хоз., ст. 43: величина участковъ: для садовъ и виноградниковъ не должна превышать двухъ десятинъ всѣ участки вмѣстѣ не могутъ быть отданы въ однѣ руки; если участки отдаются по преимуществу для устройства промышленныхъ заведеній—не могутъ превышать шести десятинъ; для запашекъ же спеціально участки могутъ быть величиной до пятнадцати десятинъ; п.п. 1, 2 и 4. Большій размѣръ допускается лишь при невозможности сдать участки законной величины. Это постановленіе касается, впрочемъ, лишь пашенныхъ и сѣнокосныхъ участковъ; п. 5. Относительно формы устанавливается, чтобы участки «не препятствовали дорогамъ, судоходству и сплавамъ», п. 2. Что касается сроковъ сдачи земель то они—пожизненный—п. 1; на 12 или на 24 года; п. 4 и 6. См. также законы межевые, ст. 437—457 и Уст. пут. сообщ., ст. 843 по прод. и 844.

[2]) Тамъ же, т. IX, ст. 521. Въ случаѣ излишка въ выгонной землѣ городъ можетъ разводить на ней лѣса. Тамъ же, т. XII, уст. о г. хоз., ст. 43, п. 8. См. Уставъ лѣсной—ст 1342 и 1343; деревья годныя на кораблестроенія—казнѣ. По изслѣдованію министерства внутр. дѣлъ нѣкоторымъ городамъ принадлежали «населенныя мѣста», каковыхъ насчитано было девяносто три, изъ нихъ въ четырехъ были «крѣпостные крестьяне». См. «Матеріалы относящіеся до новаго общественнаго устройства въ городахъ имперіи», т. I, стр. 364, прим. 3.

бань, скотобоень, мостовъ, перевозовъ, водопроводовъ и т. п.; городское управленіе и изъ этого рода собственности можетъ извлекать доходы въ видѣ различнаго рода сборовъ за право пользованія этими сооруженіями всѣхъ и каждаго. Причемъ самые сборы опредѣляются самой думой съ утвержденія, впрочемъ, министра внутр. дѣлъ, и собираются ею же самою черезъ спеціальныхъ сборщиковъ или депутатовъ или отдаются на откупъ [1]). Наконецъ, городъ можетъ непосредственно извлекать выгоды изъ своей движимой собственности, изъ своихъ свободныхъ капиталовъ или какъ выражается законодатель, «изъ остающихся отъ городоваго расхода денегъ». Еще екатерининское городовое положеніе дозволяло городамъ пускать эти суммы въ оборотъ, или устраивая собственные общественные банки, или отдавая ихъ въ существующіе уже банки [2]). Это постановленіе вошло и въ сводъ законовъ во всей его неприкосновенности; съ тѣмъ, впрочемъ, дополненіемъ, изданнымъ еще въ 1809 году [3]), что и сами думы, подъ собственной отвѣтственностью могутъ выдавать изъ этихъ суммъ ссуды купечеству [4]). Но судя по ходу общественнаго развитія городской жизни это право городскаго общества долгое время осуществлялось развѣ лишь отчасти, по той простой причинѣ,

---

[1]) Тамъ же, т. IX, ст. 523 и т. XII, уст. о г. хоз., ст. 41 и 45—48. См. также всѣ опредѣленія закона относительно распоряженія отдѣльныхъ городовъ своей собственностью и 2 П. С. З. № 5111; а также «Матер. относящ. до нов. обществ. устройства въ гор. имперіи, т. I, стр. 356—365).

[2]) 1 П. С. З. № 16188 ст. 153.

[3]) Тамъ же, № 23535. Этимъ указомъ думы освобождаются отъ обязанности вносить такъ называемый $^1/_4\%$-ный сборъ съ купеческихъ капиталовъ въ приказы общ. призрѣнія (въ Москвѣ въ опек. совѣтъ) и получаютъ право раздавать образовавшійся изъ этого сбора капиталъ въ ссуды купечеству съ надежными залогами или поручительствомъ за $\%$.

[4]) Св. Зак. 1857 г. т. IX, ст. 524, п. 1 и 2, и т. XII, уст. о гор. хоз., ст. 20. Послѣдняя измѣнена въ томъ смыслѣ, что всѣ банки устраиваются впредь на основаніи общаго положенія о нихъ, напечатаннаго въ видѣ приложенія къ ст. 7 Устава кредитнаго и изданнаго въ сводѣ 1857 года. См. 2 П. С. З. № 31967. Измѣненіе статьи 20 тома XII издано въ IV части продолж. Св. Зак.— «продолж. къ II части XII тома», стр. 12.

что долгое время капиталами, достаточными для основанія банка едва ли какой городъ обладалъ; если и были какія «остающіяся деньги», то ихъ, разумѣется, до 1809 года могли отдавать лишь въ существовавшіе банки для нарощенія процентовъ; а съ этого года быть можетъ сами думы стали дѣлать дозволенныя ссуды. «Городскіе общественные банки» какъ грибы стали расти чуть не во всѣхъ городахъ лишь съ сороковыхъ годовъ, вызываемые, видимо, не потребностями городской жизни, а просто путемъ административной правительственной иниціативы [1]). Въ силу этого послѣдняго обстоятельства, общественные банки едва ли гдѣ либо могли играть роль сколько нибудь значительныхъ источниковъ городскихъ доходовъ. Они имѣли какое либо значеніе развѣ въ качествѣ учрежденій, содѣйствовавшихъ развитію торговли и промышленности; да и то—болѣе чѣмъ сомнительно. Да и вообще городскіе доходы имѣли своимъ источникомъ иногда не столько городскую собственность, сколько различные городскіе «сборы».

Всѣ сборы, идущіе въ пользу города, законодатель дѣлитъ на три группы: сборы личные, «съ обывателей»; сборы съ имущества (недвижимаго) и сборы за право производства торговли и всякаго рода промысловъ [2]). Къ первымъ относится прежде всего сборъ, установленный еще екатерининскимъ положеніемъ—сборъ «за записку обывателей въ городскую обывательскую книгу» [3]). Размѣръ сбора предоставленъ былъ Екатериной самому обществу; уста-

---

[1]) Напр., въ 1846 году такой банкъ учрежденъ вмѣстѣ съ богадѣльней, которая и существовать должна на счетъ доходовъ съ банка, въ г. Устюгѣ—2 П. С. З. № 19779 и 19780. Въ 1847 году ихъ учреждено уже нѣсколько. См. 2 П. С. З. №№ 20837, 20838, 21027, 21067, 21160, 38865, 38866, 37867 и др. И такъ все шло чуть ли не crescendo. Для каждаго банка до самаго 1857 года издавался спеціальный уставъ, хотя всѣ эти уставы въ сущности повтореніе однѣхъ и тѣхъ же началъ. Каждый изъ нихъ ввѣрялся «непосредственному вѣдѣнію и начальству городской думы подъ особымъ попечительствомъ начальника губерніи». Директоръ—городской голова, а ему—два товарища, избранные «всѣмъ обществомъ» на три года изъ купцовъ, кассиръ банка—кассиръ думы. Банкъ даетъ ежегодно «генеральный отчетъ городскому обществу черезъ думу».

[2]) Св. Зак. 1857 г. т. XII, Уст. о г. хоз., ст. 22.

[3]) Тамъ же, ст. 23 и т. IX, ст. 520.

новленъ былъ лишь maximum его во сто рублей (ассигнаціями) съ семьи. Этотъ maximum удержался, будучи переведенъ въ 1840 году на серебро, и до позднѣйшаго времени [1]). Этимъ однимъ сборомъ и ограничиваются сборы съ лица въ пользу городскихъ доходовъ. Понятно, они составляютъ лишь самый скудный источникъ этихъ доходовъ [2]). Главную роль въ этомъ отношеніи играютъ сборы оцѣночный—съ недвижимаго имущества и всякаго рода промысловые сборы.

Если сборъ за записку въ обывательскую книгу былъ опредѣленъ одинаково для всѣхъ городовъ еще со временъ Екатерины, то тѣ сборы, о которыхъ предстоитъ говорить, страдаютъ въ этомъ отношеніи полной неопредѣленностью. Напр., оцѣночный сборъ, къ которому мы переходимъ въ данный моментъ, до начала 1861 года имѣлъ мѣсто лишь въ Петербургѣ съ Москвой и «нѣкоторыхъ городахъ», опредѣлялся притомъ, какъ въ первыхъ, такъ и во вторыхъ, «на основаніи частныхъ положеній» [3]). Притомъ для самого Петербурга точныя, постоянныя, правила по отношенію къ оцѣночному сбору установлены лишь въ началѣ 1846 года, а до того времени оцѣночный сборъ, отчасти смѣнившій въ 1798 году еще сборъ поземельный, собирался, трудно сказать на какихъ началахъ; «коммиссія о снабженіи припасами» опредѣлила лишь величину сбора, въ формѣ опредѣленнаго процента съ дохода, получаемаго съ лавокъ или домовъ [4]). Размѣръ сбора,

---

[1]) Тамъ же, т. IX, ст. 520 и т. XII, уст. о гор. хоз, ст. 24. См. также 1 П. С. З. № 28220, § 16. Тамъ же, № 29423 и др. и 2 П. С. З. № 1471, § 15 и др.

[2]) Тѣмъ болѣе, что едвали во многихъ городахъ Россіи существовали и самыя обывательскія книги. Покрайней мѣрѣ, по отношенію къ городамъ одной губерніи (ярославской) мы убѣдились по архивнымъ дѣламъ, что до конца 40-хъ годовъ настоящаго столѣтія обывательскія книги не велись ни въ одномъ изъ нихъ.

[3]) Тамъ же, т. XII, уст. о гор. хоз., ст. 27 и 28. Такъ что всѣ опредѣленія по данному предмету Устава о гор. хоз. изчерпываются въ приведенныхъ статьяхъ изложеннымъ въ текстѣ. Подробности нужно искать въ этихъ «частныхъ положеніяхъ», вошедшихъ въ полное собраніе законовъ.

[4]) См. 1 П. С. З. № 18664. (12 сент. 1798 года). Вмѣсто поземельнаго сбора устанавливается сборъ съ отдаваемыхъ въ наймы лавокъ и домовъ;

самая раскладка, способы взиманія его—все это очевидно, въ каждомъ данномъ случаѣ опредѣлялось тѣми комитетами о повинностяхъ, которые, мы видѣли, учреждались еще императоромъ Александромъ вслѣдъ за возстановленіемъ положенія 1785 года. Въ 1804 году мы уже встрѣчаемся съ оцѣночнымъ сборомъ въ пользу Петербурга въ размѣрѣ полупроцента вмѣсто павловскихъ пяти и десяти процентовъ [1]). Въ 1820 году онъ увеличенъ былъ въ этомъ городѣ до одного процента, благодаря тому, что въ этомъ году полупроцентный же сборъ, шедшій въ пользу государственныхъ доходовъ «обращенъ» въ пользу города [2]). Этотъ размѣръ сбора удержался до 1846 года, когда было наконецъ издано для Петербурга особое «положеніе о сборѣ съ недвижимыхъ имуществъ» [3]). Это «положеніе» уже вноситъ большую точность и опредѣленность въ производство самаго сбора. Но оно издано уже послѣ введенія въ этомъ городѣ новыхъ городскихъ учрежденій, почему съ нимъ и ознакомимся во второй книгѣ нашего сочиненія. Это положеніе, какъ спеціальное, не распространялось, разумѣется, на тѣ города, гдѣ существовалъ оцѣночный сборъ; а онъ, дѣйствительно, существовалъ и кромѣ Петербурга «въ нѣкоторыхъ городахъ», гдѣ, какъ уже было замѣчено, опредѣлялся «частными положеніями». Прежде всего онъ вводится въ Москвѣ [4]). Въ росписи

съ лавокъ—10% съ рубля, а съ домовъ—5%. Это постановленіе комиссіи о снабженіи Петербурга припасами etc. очевидно имѣло мѣсто и въ Москвѣ. (См. докладъ комиссіи отъ 14 марта 1800 года о доходахъ и расходахъ Москвы); но оказывается оцѣночный сборъ съ домовъ существуетъ вмѣстѣ съ поземельнымъ, который устанавливается для пополненія недостающихъ 176113 рублей на городскіе расходы. 1 П. С. З. № 19326. Впрочемъ и не въ одной Москвѣ поземельный налогъ при замѣнѣ его оцѣночнымъ не изчезъ вовсе. Онъ продолжаетъ существовать и въ Петербургѣ. См. 1 П. С. З. № 20116, 20190, 20816. Въ Воронежѣ, тамъ же, № 24314. Въ Москвѣ онъ изчезъ лишь въ 1823 г.; 1 П. С. З. № 29423, I, п. 2 и 14.

[1]) 1 П. С. З. № 21131, докладъ петербургскаго комитета о повинностяхъ отъ 19 января.

[2]) Тамъ же, № 28220 и №28828. Въ 1836 г. онъ увеличенъ еще на 0, 1% на больницы. 2 П. С. З. № 9034.

[3]) 2 П. С. З. № 19805.

[4]) 1 П. С. З. № 29423.

доходовъ и расходовъ этого города за 1823 годъ мы уже не видимъ поземельнаго сбора; его, очевидно, замѣнилъ, окончательно сборъ оцѣночный; кромѣ Москвы этотъ сборъ вводится и въ другихъ городахъ [1]). Постановленія объ этомъ сборѣ далеко не одинаковы во всѣхъ городахъ, хотя и во многомъ сходны. Основаніемъ сбора съ недвижимаго имущества вездѣ является не доходность, а стоимость имущества, которая, впрочемъ, опредѣляется по доходности [2]); что касается размѣра оцѣночнаго сбора, то онъ не вездѣ одинаковъ: въ однихъ городахъ онъ не превышаетъ, какъ напр. въ Москвѣ [3]), полупроцента, въ другихъ—въ большинствѣ—онъ достигаетъ одного процента [4]). По отношенію къ объекту сбора всѣ отдѣльныя положенія различныхъ городовъ устанавливаютъ относительно недвижимой собственности извѣстныя исключенія, на основаніи которыхъ зданія, принадлежащія тѣмъ или инымъ юридическимъ лицамъ, освобождаются отъ сбора уже eo ipso; другія освобождаются отъ него въ силу своей ничтожной стоимости; такъ, напр., отъ оцѣночнаго сбора освобождаются монастырскія имущества, имущества принадлежащія священно-и церковно-служителямъ, различнымъ благотворительнымъ учрежденіямъ, казнѣ, городу; и наконецъ, такія недвижи-

---

[1]) Только въ 1847 году (апрѣля 17) министерство озаботилось о собраніи подробныхъ свѣдѣній «о существующемъ въ разныхъ городахъ оцѣночномъ сборѣ». Отъ губернаторовъ были потребованы эти свѣдѣнія въ формѣ отвѣтовъ на вопросы, предложенные въ разосланной при этомъ программѣ. На основаніи этихъ свѣдѣдѣній оказалось, что сборъ этотъ введенъ, до 1847 года, въ тридцати городахъ. Сборн. цирк. и инстр. министерства вн. дѣлъ, т. V, стр. 51, § 95 и прим., а также прилож. къ § 95, стр. 452. Но этотъ перечень не содержитъ въ себѣ всѣхъ городовъ, гдѣ введенъ былъ оцѣночный сборъ; см. 1 П. С. З. № 24132 и др. въ Москвѣ и Петербургѣ; тамъ же, № 29368 и 2 П. С. З. № 1471—въ Нижн.-Новгородѣ; 1 П. С. З. № 29401 и 2 П. С. З. № 10364—въ Калугѣ; 1 П. С. З. № 30295—въ Астрахани; тамъ же № 30552—въ Казани; 2 П. С. З. № 12470—въ Кишиневѣ; тамъ же, № 12341—въ Воронежѣ; тамъ же, № 6487—въ Херсонѣ и др.

[2]) 2 П. С. З. № 1471, § 7; тамъ же, № 10364, § 26; №№ 2521 и 2841, § 8 и др.

[3]) 1 П. С. З. № 29423; въ Херсонѣ 2 П. С. З. № 6487 и др.

[4]) См. 2 П. С. З. № 2521, § 2; № 2841, § 2; № 4803, § 2 и др.

мыя имущества, стоимость которыхъ, по оцѣнкѣ, менѣе ста рублей [1]). Для производства самой оцѣнки «составляется думою (шестигласною) изъ лицъ каждаго въ городѣ сословія комиссія» [2]); причемъ вѣроятно вездѣ подъ сословіями разумѣются всѣ сословія, владѣющія въ городѣ недвижимой собственностью. какъ это слѣдуетъ заключить изъ «положенія о доходахъ и расходахъ» города Херсона [3]); т. е. въ этой комиссіи могли участвовать и дворяне и лица духовнаго званія и, думать надо, дѣйствительно участвовали, такъ какъ этими комиссіями задѣвались и притомъ очень сильно, ихъ личные интересы. Только въ началѣ 1861 года, т. е. такъ сказать, наканунѣ смерти екатерининскаго положенія, положено было начало единообразію относительно оцѣночнаго сбора во всѣхъ городахъ, гдѣ онъ существовалъ. Въ февралѣ этого года издано было общее положеніе о распредѣленіи оцѣночнаго сбора «въ Москвѣ и другихъ губернскихъ и уѣздныхъ городахъ» [4]). Этимъ общимъ положеніемъ устанавливаются нѣсколько иныя начала оцѣночнаго сбора. Во первыхъ, основаніемъ его принимается уже не стоимость, а доходность: сборъ производится съ чистаго дохода [5]), приносимаго недвижимымъ имуществомъ; во вторыхъ, устанавливается бо̀льшій размѣръ сбора, maximum котораго опредѣляется въ десять процентовъ съ дохода [6]). Частная переоцѣнка

[1]) См. 2 П. С. З. № 2521, § 13; № 4802, § 12 и 4803, § 15; № 6487, § 14: здѣсь устанавливается еще одно ограниченіе: новыя «пристройки и флигеля» при домахъ, смотря по ихъ важности, освобождаются отъ оцѣночнаго сбора maximum на 8, minimum на 4 года. Это имѣетъ мѣсто въ Херсонѣ и установлено очевидно съ цѣлью поощренія построекъ. По отношенію, къ казеннымъ зданіямъ, однако, есть оговорка: они освобождаются отъ сбора лишь въ томъ случаѣ, если «не отдаются въ наемъ и дохода не приносятъ». Съ 1823 года еще въ Петербургѣ сборъ устанавливается съ казенныхъ зданій, если онѣ приносятъ доходъ. 1 П. С. З. № 29428—положеніе комитета министровъ по поводу запроса «комитета для уравненія городскихъ повинностей», сдѣланнаго министру вн. дѣлъ.

[2]) См. напр., тамъ же, № 6471, § 7; № 2521, § 7 и др.

[3]) Тамъ же, № 6487, § 3.

[4]) 20 февр. 1861 г.; 2 П. С. З. № 36682.

[5]) Тамъ же, I, § 4.

[6]) Тамъ же; этотъ maximum, впрочемъ, установленъ главнымъ

отдѣльнаго недвижимаго имущества имѣетъ мѣсто всякій разъ, какъ производится какое либо видоизмѣненіе въ зданіи путемъ перестроекъ или пристроекъ [1]). Комиссія, производящая оцѣнку, составляется изъ представителей всѣхъ сословій городскихъ обывателей, владѣющихъ въ чертѣ города недвижимой собственностью [2]); оцѣночныя вѣдомости, составленныя этой комиссіей, разсматриваются прежде всего думой, а потомъ, въ Москвѣ—гражданскимъ губернаторомъ и уже въ концѣ концовъ утверждались «главнымъ начальникомъ столицы»; въ остальныхъ же городахъ росписи изъ думы шли на утвержденіе и разсмотрѣніе по прежнему въ губернское правленіе [3]). Петербургъ по отношенію къ оцѣночному сбору пользовался своимъ особымъ положеніемъ, какъ мы видѣли, начиная съ 1846 года [4]).

Необычайнымъ разнообразіемъ отличаются сборы промысловые, сборы, какъ ихъ называетъ законодатель, «съ заведеній промышленности и съ промышленниковъ»; разнообразіе этихъ сборовъ развивалось путемъ частныхъ постановленій для каждаго отдѣльнаго города, постановленій, вызываемыхъ «мѣстными обстоятельствами и нуждами» въ теченіи чуть не столѣтія. Постановленія эти не вошли въ сводъ законовъ, а потому составить

образомъ для Москвы; въ другихъ городахъ размѣръ процентнаго сбора опредѣляется «особыми приговорами городскихъ обществъ».

[1]) Тамъ же, § 6.

[2]) Тамъ же, II. Относительно коммиссій слѣдуетъ замѣтить, что ихъ составлялось обыкновенно нѣсколько—по числу частей города; I, § 1.

[3]) Объ оцѣночномъ сборѣ и съ записки въ обывательскую книгу см. также—«Матер. относ. до нов. общ. устр. въ гор. имперіи», т. I, стр. 381—383.

[4]) Вытѣненный оцѣночнымъ, поземельный сборъ установленъ былъ со спеціальной цѣлью замѣнить натуральную постойную повинность денежной; съ этой цѣлью онъ введенъ былъ еще въ XVIII ст.; тоже назначеніе имѣлъ онъ и въ XIX ст.; см. напр. 1 П. С. З. № 20116 и 20190. Основаніемъ сбора принималась земля: по именному указу 1803 года 24 іюня онъ налагается на тѣхъ, «кои при обширныхъ мѣстоположеніяхъ достаточнаго числа покоевъ для постоя не имѣютъ»; 1 П. С. З. № 20816; см. также, 1 П. С. З. № 21778; 22990; 19326 и др.

сколько нибудь точное понятіе о промысловыхъ сборахъ въ пользу города, на основаніи устава о городскомъ хозяйствѣ нѣтъ никакой возможности. Необходимо обратиться къ массѣ постановленій, разбросанныхъ по всему второму полному собранію законовъ и къ нѣкоторымъ томамъ перваго. Уставъ о городскомъ хозяйствѣ изъ промысловыхъ налоговъ знаетъ лишь сборы съ нѣкоторыхъ торговыхъ заведеній въ городѣ и съ торгово-промышленныхъ классовъ городскаго населенія [1]). Что касается сборовъ перваго рода, то по отношенію къ нимъ еще съ начала 1821 года изъ общей массы городовъ выдѣлились Петербургъ и Москва. Въ этомъ году изданы были въ февралѣ [2]) положеніе для Петербурга и Москвы, а въ мартѣ—для губернскихъ и уѣздныхъ городовъ [3]); и то, и другое содержатъ въ себѣ совокупность постановленій, касающихся производства торговли вообще въ такого рода заведеніяхъ какъ трактиры, гостинницы, рестораціи и т. п.; въ нихъ же идетъ рѣчь и о тѣхъ сборахъ, которые идутъ съ этого рода заведеній въ пользу города. Нѣсколько измѣненныя и дополненныя, эти положенія вошли въ сводъ законовъ въ качествѣ особаго «свода постановленій о трактирныхъ заведеніяхъ», напечатаннаго въ видѣ приложенія къ одной изъ статей устава о гор. хозяйствѣ. Этимъ то сводомъ и опредѣляются сборы съ этого рода заведеній [4]). Каждое изъ этихъ заведеній до 1861 года «отдавалось въ содержаніе по свидѣтельствамъ городской думы» [5]); причемъ съ нѣкоторыхъ взималась опредѣленная «откупная сумма», которая и шла, въ качествѣ особаго вида сбора, въ пользу города [6]); но кромѣ этой откупной суммы каждое

[1]) Ст. 30, по «продолженію» 1861 года, уст. о гор. хоз. перечисляетъ сборы: 1) съ трактирныхъ заведеній, постоялыхъ дворовъ и съѣстныхъ лавочекъ; 2) съ купцовъ мѣстныхъ и иногородныхъ. Св. Зак. 1857 г., т. XII, ч. II.

[2]) 1 П. С. З. № 28538.

[3]) Тамъ же, № 28586.

[4]) 4 іюля 1861 года издано было новое положеніе о трактирахъ, которое замѣнило собою по «продолженію» къ т. XII, ч. II Свода Зак. «сводъ постановленій о трактирныхъ заведеніяхъ». Это «положеніе» общее для столицъ, губернскихъ, и уѣздныхъ городовъ.

[5]) Св. Зак. 1857 г., т. XII, ч. II прилож. къ ст. 31 п. 18 и 167.

[6]) Тамъ же, п. 180 и 186; именно съ трактировъ. Въ петер-

изъ заведеній должно было уплачивать въ пользу того же города такъ называемый акцизъ—опредѣленный сборъ, размѣръ котораго установленъ закономъ или городскимъ учрежденіемъ въ соотношеніи съ мѣстоположеніемъ заведенія и родомъ производимой имъ торговли [1]). Съ 1861 года со всѣхъ заведеній взимается уже только акцизъ [2]), который уже во всѣхъ городахъ «опредѣляется мѣстнымъ городскимъ обществомъ» въ видѣ средняго годоваго акциза на каждое отдѣльное заведеніе; этотъ средній акцизъ, помноженный на число заведеній, составляя общую сумму акциза, которая должна поступить въ доходъ города, и налагается этимъ послѣднимъ на всѣхъ содержателей данныхъ заведеній въ ихъ совокупности, какъ на особое общество, которому предоставлено право внутренней раскладки этой общей суммы акциза [3]). Такимъ образомъ, съ 1861 года по отношенію къ этого рода промысловому сбору законъ вовсе не устанавливаетъ даже и въ столицахъ высшаго или низшаго размѣра его, предоставляя это или думѣ—относительно валовой суммы сбора—или обществу трактирщиковъ—относительно распредѣленія этой суммы между отдѣльными заведеніями; при этомъ послѣднемъ распредѣленіи законъ рекомендуетъ лишь руководиться соображеніемъ относительно «обширности и выгодности положенія—каждаго заведенія» [4]).

бургѣ эта сумма не взималась и съ нихъ; тамъ же, ст. 18 и 21; въ нихъ, да и не въ одной изъ статей ничего не говорится о взиманіи откупной суммы. По положенію 1821 г. она взималась и въ Петербургѣ. 1 П. С. 3. № 28538, I, § 9 и 12.

[1]) Св. Зак., тамъ же, ст. 19, 20, 186 и 188. По ст. 19 акцизъ съ гостинницъ въ Петербургѣ достигаетъ maximum'а 571 рубль 43 коп., а minimum—285 руб 71 коп., смотря по части города, въ которой находится гостинница. Акцизъ со всѣхъ остальныхъ заведеній колеблется между 442 руб. 86 коп. и 85 руб. 71 коп., смотря по мѣсту нахожденія заведенія и роду его. Ст. 20. Въ Москвѣ maximum сбора 7142 р. 86 коп. и minimum 42 руб. 86 коп., установленные на тѣхъ же началахъ. Ст. 186 и 188. Во всѣхъ остальныхъ городахъ «акцизъ опредѣляется думою, ратушею или магистратомъ». Ст. 190.

[2]) Продолж. Св. Зак. ко II час. XII т.; приложеніе къ ст. 31, п. 3.

[3]) Тамъ же, п. 20, 27 и 21.

[4]) Тамъ же, п. 28.

Относительно сборовъ съ лицъ торгово промышленныхъ классовъ было постановлено еще въ 1807 году манифестомъ «о новыхъ выгодахъ купечества», что такъ называемый четвертъ-процентный сборъ, платимый купечествомъ всѣхъ гильдій въ казну, съ этого времени отходитъ въ пользу городовъ, «дабы они, пріумножая сію сумму для жалованья служащимъ по купеческимъ выборамъ, хранили оную особою статьею, впредь до дальнѣйшаго распоряженія по сему предмету» [1]). Распоряженія этого однако не послѣдовало до самаго 1824 года, въ концѣ котораго «дополнительнымъ постановленіемъ объ устройствѣ гильдій» постановлено было, что этотъ сборъ идетъ вообще «на городскія потребности» [2]). Промысловой сборъ въ этой формѣ практиковался въ теченіе всей первой половины настоящаго столѣтія и вошелъ въ послѣднее изданіе свода законовъ [3]). Только въ началѣ 1863 года мнѣніемъ государственнаго совѣта эта форма сбора съ торгово-промышленныхъ сословій замѣнена другою:

---

[1]) 1 П. С. 3. № 22418, ст. 17, п. 3. Сборъ этотъ очевидно шелъ и съ иногородныхъ купцовъ и торгующихъ крестьянъ, какъ это видно изъ «дополнительнаго постановленія» 1824 г. ст. 56—58; тамъ же, № 30115. Если объ этомъ не говорится въ манифестѣ 1807 г., то просто по тому, что въ немъ идетъ рѣчь лишь о купцахъ и дворянахъ (послѣдніе со своихъ купеческихъ капиталовъ, разумѣется, платятъ этотъ сборъ). «Торгующіе крестьяне», однако, по 127 ст. въ городахъ, гдѣ особо установленныхъ сборовъ нѣтъ, должны платить 10% съ цѣны торговаго свидѣтельства.

[2]) Тамъ же, № 30115 ст. 36, пп. 1 и 2. Въ 1846 году, января 7 постановлено, что въ посадахъ этотъ сборъ идетъ на «удовлетвореніе потребностей по содержанію канцелярій, ратушъ и другихъ расходовъ, относящихся до внутренняго устройства посадовъ». 2 П. С. 3. № 19596. Это постановленіе гос. совѣта вошло въ третье изданіе Св. Зак., т. XII, ч. II, уст. о гор. хоз.; впрочемъ, въ томъ же сводѣ положеніе 1807 года возстановлено: т. XII, ч. II, ст. 44—47 по изд. 1832 г., и ст. 60—65 по изд. 1842 г.; и наконецъ, ст. 60—62 по изданію 1857 года.

[3]) Томъ XII, ч. II, уст. о гор. хоз., ст. 32, 34 и 35; послѣдняя говоритъ объ этомъ сборѣ съ иногородныхъ купцовъ и торгующихъ крестьянъ, которые, какъ и по закону 1824 года, должны (еще?) платить 10% съ цѣны ихъ торговыхъ свидѣтельствъ, ст. 38. Въ Петербургѣ въ 1831 г. съ иногородныхъ купцовъ 1 и 2 гильдій—по полупроценту съ капитала; 2 П. С. 3. № 4897.

вносится опредѣленная сумма уже не съ гильдейскихъ капиталовъ, а съ торговыхъ свидѣтельствъ. Всѣ купцы, какъ мѣстные, такъ и иногородные должны вносить въ пользу города со свидѣтельствъ перваго разряда по пятнадцати рублей, а со свидѣтельствъ втораго разряда—по шести [1]).

Этими видами и исчерпываются, какъ уже было замѣчено, всѣ виды промысловыхъ сборовъ въ пользу города по своду законовъ, но ими не исчерпываются всѣ виды этихъ налоговъ вообще. Уставъ о городскомъ хозяйствѣ говоритъ только о такихъ сборахъ съ городскаго населенія въ пользу города, какіе имѣли мѣсто во всѣхъ городскихъ поселеніяхъ, были въ этомъ смыслѣ общими. Всѣ же постановленія, касающіяся остальныхъ, сборовъ—очень многочисленныхъ и очень разнообразныхъ—въ сводъ не вошли, а разбросаны по полному собранію законовъ въ видѣ частныхъ положеній, касающихся того или другаго города. Поэтому ограничиться тѣмъ, о чемъ говорено было до сихъ поръ, значитъ не только не разсмотрѣть всего вопроса о городскихъ сборахъ вообще, но и самой даже скромной части его.

Промысловые сборы, установленные спеціальными постановленіями въ томъ или другомъ городѣ, достигаютъ чрезвычайнаго разнообразія, несмотря на которое всѣ ихъ, однако, можно подвести подъ двѣ категоріи—сборы собственно съ промысла и сборы съ личнаго труда. Первые касаются торговцевъ и ремесленниковъ или промышленниковъ въ широкомъ смыслѣ слова, какъ хозяевъ; вторые же ложатся исключительно на рабочій людъ, тотъ людъ, который, какъ мы видѣли въ своемъ мѣстѣ, вовсе не входитъ въ составъ городскаго общества и не пользуется ни малѣйшей долей участія въ городскихъ дѣлахъ. Къ промысловымъ налогамъ первой категоріи мы относимъ такіе сборы въ

---

[1]) Продолженіе къ XII т., ч. II, уст. о г. хоз., ст. 32 и 34. Въ 1865 году это опредѣленіе измѣнено: основаніемъ обложенія остается все тотъ же объектъ—торговыя свидѣтельства; но значительно увеличенъ самый размѣръ сбора: со свидѣтельствъ 1-го разряда установлено платить по 37 р. 50 к.; а со свидѣтельствъ 2-го разряда—по 15 р.; торгующіе же по «свидѣтельствамъ на мелочной торгъ» платятъ, смотря по классу мѣстности, гдѣ занимаются торговлей,—отъ 2 до 6 руб. 2 П. С. З. № 41773, пп. 1 и 2.

пользу города, какъ напр., сборы со всякаго рода торговыхъ и вообще промышленныхъ заведеній, съ магазиновъ и лавокъ, помѣщающихся въ частныхъ домахъ [1]), внѣ стѣнъ гостинаго двора, гдѣ уже eo ipso сборъ существовалъ. Облагались сборомъ всякаго рода постоялые дворы, подворья [2]), такъ наз. квасницы [3]), бани [4]), рыбные садки [5]). Во всѣхъ этихъ случаяхъ непосредственно или косвенно объектомъ обложенія служитъ помѣщеніе. Но торговцы и промышленники вообще подвергались сборамъ и eo ipso, какъ таковые не имѣя торговыхъ помѣщеній, какъ напр., купцы, ведущіе оптовую торговлю на биржахъ или же, если и имѣли таковыя помѣщенія, то вносили этотъ сборъ помимо сбора съ послѣднихъ, какъ напр. иногородные и иностранные купцы [6]).

---

[1]) Въ Петербургѣ этотъ сборъ въ 1835 году опредѣленъ въ 10% съ половины наемной суммы. 2 П. С. З. № 8577, § 4. Онъ установленъ и въ Москвѣ—тамъ же, № 8942, §§ 1—11. Въ Вологдѣ онъ опредѣленъ въ 5 и 10% съ наемной платы; тамъ же, № 12878, § 5. Въ Нижнемъ-Новгородѣ установленъ былъ сборъ даже съ лавокъ, которыя помѣщались въ ярмарочныхъ рядахъ и платили 15% съ наемной цѣны въ контору ярмарочнаго гостинаго двора; этотъ сборъ полагался въ размѣрѣ 5% съ этой цѣны; тамъ же, № 8706. Въ Саратовѣ тоже облагались этимъ сборомъ лавочники внѣ гостинаго двора;—тамъ же, № 12128, § 41. Казань, тамъ же, № 13380, § 13—25 и др.

[2]) Въ Тулѣ, Псковѣ и во всѣхъ городахъ воронежской губ.—по 3% съ наемной платы. Тамъ же, № 32641, § 1; № 33109 и 33110. Въ Москвѣ—тамъ же, № 8942, § 12—15. Одесса—тамъ же, № 31656 § 6. Казань, тамъ же, № 13380, § 26—28 и др.

[3]) Во Владимірѣ—тамъ же, № 8564; отъ 10 до 40 рублей съ каждой, смотря по обороту. Въ этихъ заведеніяхъ варятъ квасъ и пекутъ черный хлѣбъ и булки.

[4]) Въ Петербургѣ—2 П. С. З. № 8577, § 48 и сл. Въ Москвѣ—тамъ же, № 8942, § 24; въ Нижнемъ-Новгородѣ—тамъ же, № 1471, § 2. Въ Вологдѣ—тамъ же, № 12878, § 5 и 10; въ Воронежѣ—тамъ же, въ прилож. къ V т. № 4219, § 21. Астрахань—1 П, С. З. № 23537, § 2. Корсунь—тамъ же, № 30288, III; Херсонъ—2 П. С. З. № 6487, § 27 и др.

[5]) Въ Петербургѣ—100 или 200 р. въ годъ, смотря по мѣсту нахожденія. 2 П. С. З. № 8577, § 12 и № 10943.

[6]) Иногородные купцы въ Москвѣ и Петербургѣ платили: 1 и 2 гильдіи по ½% съ капитала, а 3 гильдіи—по 50 р., которые

Такой же налогъ прямо на промыселъ во многихъ городахъ имѣлъ мѣсто относительно всякаго рода ремесленниковъ, какъ записанныхъ въ цехъ, такъ и незаписанныхъ [1]). Такой промыселъ, какъ пиво- и медоваренье, также въ нѣкоторыхъ городахъ облагался извѣстнымъ сборомъ спеціально въ пользу городовъ [2]). Въ городахъ, гдѣ имѣлись фабрики и заводы, хозяева ихъ въ большинствѣ случаевъ должны были вносить въ городскую думу опредѣленную плату съ каждаго работника фабрики или завода [3]).

платили и купцы 1 и 2 гильдіи, если вели мелочной торгъ—2 П. С. З. № 4898. Въ 1823 году въ Москвѣ опредѣлено съ нихъ брать отъ 100 до 500 р. съ лица—1 П. С. З. № 29423, §§ 21—23. Тогда же опредѣлено брать въ Москвѣ съ иностранныхъ купцовъ 1% съ объявленнаго капитала. Тамъ же, § 23. Этотъ сборъ съ иногородныхъ введенъ въ 1840 году и въ Рыбинскѣ на погашеніе долга ярославскому приказу общ. призрѣнія—2 П. С. З. № 13924; а въ 1846 году постановлено, что онъ будетъ имѣть мѣсто и по погашеніи долга. Тамъ же, № 19838. Въ 1848 году онъ установленъ и въ Моршанскѣ на устройство мостовой—Тамъ же, № 22215.

[1]) Въ Нижнемъ-Новгородѣ—по 10 рублей съ мастера. 1 П. С. З. № 29368, § 19 и 20; 2 П. С. З. № 1471, § 25. Тоже въ Вяткѣ—2 П. С. З. № 2521, § 28. Симбирскъ—тамъ же, № 4802, § 23 и 26. Кіевъ—тамъ же, № 4803, §§ 41—43. Воронежъ—тамъ же, № 4219, § 26. Казань.—1 П. С. З. № 30552, § 24. Харьковъ—2 П. С. З. № 8293, § 11 и 14. Херсонъ—тамъ же, № 6487, § 34. Курскъ—тамъ же, № 9303, § 45—47. Калуга—тамъ же, № 10364, §§ 55—60 и 62. Во всѣхъ уѣздныхъ городахъ нижегородской губ. 2 П. С. З. № 3401. Съ 1865 года всѣ мѣщане и цеховые могли избавиться отъ этого сбора, взявъ свидѣтельство на мелочной торгъ; 2 П. С. З. № 41773, п. 2, a и b. Этимъ путемъ, впрочемъ, лишь одинъ видъ сбора замѣнялся другимъ.

[2]) Въ Петербургѣ—1 П. С. З. № 28828; въ Нижнемъ-Новгородѣ, тамъ же, № 29368, § 11: сумма сбора не должна превышать $1^1/_2$ тысячи со всѣхъ пивоварень; 2 П. С. З. № 1471, § 19; Москва, тамъ же, № 29423, § 29 и 2 П. С. З. № 8942, § 29. Калуга—2 П. С. З. № 10364, § 61; Харьковъ, тамъ же, № 8293, § 19; Симбирскъ, тамъ же, № 4802, § 36; Херсонъ, тамъ же, № 6487, § 25. Рязань, тамъ же, № 3766, приложеніе. Казань, 1 П. С. З. № 30552, § 25. Во всѣхъ уѣздныхъ городахъ нижегородской губерніи 2 П. С. З. № 3401 и др. Взимался опредѣленный % съ пошлины, платимой въ казну.

[3]) Въ Москвѣ—по 1 рублю съ человѣка. 2 П. С. З. № 8942 § 1. Въ Одессѣ—тамъ же, № 34656, § 4 и Казани, тамъ же, № 13380, § 34—по 30 копѣекъ.

Въ Петербургѣ и нѣкоторыхъ другихъ городахъ обложены были сборомъ въ пользу города такъ называемые «барышники», торговцы лошадьми [1]). Извощики почти во всѣхъ сколько нибудь населенныхъ городахъ платили опредѣленный, если можно такъ выразиться, поголовный—лошадиный сборъ, притомъ какъ «легковые», такъ и «ломовые» [2]). Къ этому же роду промысловыхъ сборовъ слѣдуетъ отнести и всякаго рода сборы въ портовыхъ городахъ или городахъ, лежащихъ по рѣкамъ, съ различнаго вида судовъ; (въ этомъ отношеніи все равно, кто платитъ сборъ —хозяинъ ли судна или товара); этотъ видъ сбора можно подраздѣлить на три категоріи: къ первой, самой скромной по размѣрамъ, относятся сборы съ транспортныхъ судовъ, лодокъ и пароходовъ; такого рода сборъ установленъ былъ въ 1835 году въ Петербургѣ [3]); ко второй относятся сборы съ судовъ за про-

[1]) 2 П. С. З. № 8577—по 50 рублей въ годъ. Этотъ налогъ введенъ былъ еще въ Казани—тамъ же, № 13280, §§ 29—31.

[2]) Петербургъ, Москва и Нижній-Новгородъ—по 10 руб. съ лошади 1 П. С. З. № 28828, 29423, § 30—32, 2 П. С. З. № 8942 и 1 П. С. З. № 29368, § 21. Одесса—1 П. С. З. № 29826, б, п. 5 и 2 П. С. З. № 7589, § 22. Казань—1 П. С. З. № 30552, § 27 и 2 П. С. З. № 13380, § 7; тамъ же, № 8577, § 33. Въ 1853 году въ Петербургѣ сборъ съ лошадей извощичьихъ дѣлится на три разряда, сообразно тремъ разрядамъ таксы, 2 П. С. З. № 2767. Вятка, тамъ же, № 2521, § 30; Рязань, тамъ же, № 3766 приложеніе. Нижній-Новгородъ, тамъ же, № 1471, § 24. Симбирскъ, Саратовъ, Астрахань, тамъ же, №№ 4802, § 20, 21; № 12128, § 73; 1 П. С. З. № 23587, § 2 и 30295, § 18. Херсонъ, Петрозаводскъ, Вышній-Волочекъ и др.— Въ Таганрогѣ и Ростовѣ на Дону этотъ налогъ обратился въ натуральную повинность относительно ломовыхъ извощиковъ, которые должны были при каждомъ въѣздѣ въ городъ и выѣздѣ изъ него везти возъ щебня для мостовой; впрочемъ вмѣсто этого можно было внести 12 коп. серебромъ, за это извощики могли безденежно пасти своихъ лошадей на городскомъ выгонѣ. Постановленіе это имѣло мѣсто въ 1860 году. 2 П. С. З. № 36358. Въ Москвѣ и Петербургѣ извощики кромѣ того обложены были сборомъ съ «колодъ». Въ 1835 г. въ Петербургѣ—10 р. съ колоды 2 П. С. З. № 8577, § 43. Въ 1853 году онъ уменьшенъ до 3 руб.; тамъ же, № 27657. Москва—тамъ же, № 8942, § 19.

[3]) 2 П. С. З. № 8577, § 34; minimum 100 рублей, maximum 300 за навигаціонное время; и № 31706.

ходъ ихъ сквозь мосты, построенные и содержимые на счетъ города [1]); наконецъ, къ третьей категоріи этого рода сборовъ городскихъ относятся всѣ сборы въ сущности то не съ судовъ, а съ тѣхъ товаровъ, которые ими транспортируются. Основаніемъ этого послѣдняго сбора съ судовъ служатъ или цѣнность товара, или вѣсъ его, или мѣсто, къ которому причаливается судно и т. п. [2]). Къ промысловымъ же сборамъ слѣдуетъ отнести и такого рода сборы, какъ сборы съ товаровъ, привозимыхъ въ городъ, или вывозимыхъ изъ него, все равно какимъ путемъ, или только провозимыхъ черезъ него, очищаемыхъ въ немъ пошлинами и т. п. [3]). Нельзя кажется, не видѣть по преимуществу промысловой характеръ и въ такихъ городскихъ сборахъ, какъ сборъ во многихъ городахъ съ протеста векселей и явки заемныхъ писемъ, заключенія контрактовъ и т. п.; такъ какъ этого рода

---

[1]) С.-Петербургъ 1821 года—1 П. С. З. № 28828: отъ 10 до 2 р. съ судна. Кіевъ 1806 года—1 П. С. З. № 22231. Калуга—2 П. С. З. № 10364, § 64. Вологда, тамъ же, № 12878, § 16 и др.

[2]) Въ Петербургѣ въ 1834 году этого рода сборъ установленъ на суда, останавливающіяся въ Обводномъ каналѣ—2 П. С. З. № 7315. Въ Одессѣ—1 П. С. З. № 29826, а, п. 1 и б, п. 3 и 4 и 2 П. С. З. № 34656, § 10 и 11. Астрахань—1 П. С. З. № 23537, § 2; № 30295, § 13 и 14 и 2 П. С. З. № 5863. Пермь—2 П. С. З. № 33235: 0, 1% съ цѣны груза. Саратовъ—тамъ же, № 12128, § 63. Казань—тамъ же, § 32. Кострома—1 П. С. З. № 27030, I. Въ Вологдѣ и Симбирскѣ сборъ съ судовъ—камнемъ для мостовой; 2 П. С. З. № 12878, § 17—19. Тамъ же, № 7866. Кременчугъ и посадъ Крюковъ—тамъ же, № 8542. Нижній-Новгородъ—тамъ же, № 8691 и др.

[3]) 2 П. С. З. № 7229; № 17244: устанавливается сборъ съ товаровъ отправляемыхъ изъ Бердянска за границу; нѣсколько времени спустя онъ увеличенъ для погашенія городскаго долга—тамъ же, № 27347, а потомъ установленъ и навсегда, тамъ же, № 32557. См. также № 8942, § 26 и № 33780 и др 5 марта и 24 іюня 1818 г. въ Петербургѣ устанавливается опредѣленная пошлина со всѣхъ привозимыхъ товаровъ спеціально на погашеніе долга по постройкѣ постояннаго моста и набережной. Въ 1864 году, 18 мая (2 П. С. З. № 40879) сборы этого рода отмѣняются во всѣхъ портовыхъ городахъ—Архангельскѣ, Одессѣ, Таганрогѣ и др.; взамѣнъ этого каждый изъ этихъ городовъ получаетъ изъ государственнаго казначейства ежегодно сумму, равную средней сложности этого сбора въ каждомъ городѣ за послѣдніе три года. См. также № 41912.

сдѣлки въ первую половину настоящаго столѣтія имѣли мѣсто почти только въ средѣ торгово-промышленнаго населенія. Этого рода сборъ былъ установленъ въ одномъ и томъ же размѣрѣ почти вездѣ, гдѣ онъ существовалъ [1]). Въ Архангельскѣ, «пріемля во уваженіе какъ удобности порта къ производству значительной торговли, такъ и затрудненія, доселѣ стѣснявшія оную» законодатель, въ видѣ льготы городскому обществу, постановилъ въ 1820 году, чтобы всякій купецъ, «вновь поселяющійся» въ Архангельскѣ, входящій въ составъ его общества, вносилъ въ пользу города единовременно—«ту самую сумму, какую бы онъ долженъ заплатить въ казну съ объявленнаго своего капитала, а мѣщанинъ пятьдесятъ рублей»; тотъ же самый сборъ устонавливается и съ мѣстныхъ купцовъ при каждомъ переходѣ изъ низшей гильдіи въ высшую [2]). Если всѣ, до сихъ поръ перечисленные сборы взимались съ промышленниковъ, причемъ самымъ объектомъ обложенія служилъ никакъ не самый личный трудъ; то тѣ сборы, къ которымъ перейдемъ теперь, наоборотъ—такіе

---

[1]) Этотъ размѣръ—$^1/_2\%$ съ протеста векселей и $^1/_4\%$ съ заемныхъ писемъ. Особый сборъ съ заключенія различнаго рода контрактовъ, предъявляемыхъ у маклеровъ и всякаго рода актовъ, свидѣтельствуемыхъ у нотаріусовъ. Петербургъ—1 П. С. З. № 28220. Москва, тамъ же, № 29423, § 37 и 2 П. С. З. № 8577 и 8942. Вятка, тамъ же, № 2521. Казань—1 П. С. З. № 30552, § 48 и 49. Симбирскъ—2 П. С. З. № 4802, § 48—53. Кіевъ—тамъ же, № 4803, § 63. Существовалъ сборъ и въ Воронежѣ, Астрахани, Вологдѣ, Калугѣ, Саратовѣ, Нижнемъ-Новгородѣ и др. Въ этомъ послѣднемъ городѣ (1 П. С. З. № 29368, 2 П. С. З. № 1471) ради избѣжанія этихъ сборовъ стали предъявлять векселя и т. п. въ уѣздныхъ городахъ губерніи, почему и было постановлено, что векселя и т. п., выданные въ Нижнемъ-Новгородѣ, должны подлежать сборамъ и въ уѣздныхъ городахъ въ пользу Нижн.-Новгорода. См. 2 П С. З. № 5205. Къ этого рода сборамъ можно подвести сборъ «съ представленія ко взысканію закладныхъ на недвижимыя имущества». Этотъ сборъ—общій. Св. Зак. 1842 т. X, ст. 718. См. также 2 П. С. З №№ 15108 и 26387. Въ 1849 г. въ «Инстр. для составл. утвержд. и исполн. гор. росписей» министерство устанавливаетъ сборъ съ векселей въ $^1/_4\%$ при предъявленіи ихъ къ засвидѣтельствованію—§ 146. См. Сборн. цирк. и инстр. министерства вн. дѣлъ, т. V, стр. 75.

[2]) П. С. З. № 28123, §§ 4 и 6.

въ которыхъ объектомъ ихъ является именно личный трудъ. Сборы эти не менѣе разнообразны, чѣмъ и предъидущіе; комитеты, ихъ изобрѣтавшіе, дошли въ этомъ отношеніи до виртуозности, можно сказать; городъ получалъ доходы со всякаго рода личнаго труда, начиная съ маклеровъ и нотаріусовъ, кончая рабочими на фабрикахъ, служителями въ трактирахъ и т п. [1]). Къ этого же рода сборамъ съ личнаго труда слѣдуетъ отнести и сборы въ пользу города съ адресныхъ билетовъ, какъ это имѣло мѣсто въ Петербургѣ и Москвѣ [2]).

Но всѣхъ этихъ обильныхъ по ихъ разнообразію налоговъ, видимо, не ставало на удовлетвореніе всѣхъ городскихъ потребностей. Источниковъ искали вездѣ и во всемъ [3]); прибѣгали къ крайне случайнымъ изъ нихъ; къ такимъ, напр., какъ продажа имущества съ аукціона, съ которой взимался опредѣленный процентъ [4]); или къ такому необильному источнику, какъ, напр.,

---

[1]) Въ 1835 году въ Петербургѣ установленъ сборъ въ пользу города съ маклеровъ и нотаріусовъ—по 200 руб. въ годъ—2 П. С. З. № 8577, § 20, (то же въ Одессѣ—тамъ же, № 34656; § 3); съ браковщиковъ въ портѣ—тамъ же, § 16—по 5% съ годоваго дохода; съ артельщиковъ, дрягилей и т. п.—Тамъ же, § 24. Взимался сборъ съ прикащиковъ и сидѣльцевъ. 2 П. С. З. №№ 4897, 12128, § 58; 32911, § 1 и др. Въ огромномъ большинствѣ городовъ сборомъ облагались всѣ подмастерья и даже ученики каждаго ремесла. См. всѣ постановленія о сборѣ съ ремесленниковъ-хозяевъ и 2 П. С. З. № 12878, § 26, касающійся Вологды, гдѣ устанавливается сборъ со всѣхъ служащихъ въ трактирахъ и т. п. заведеніяхъ отъ 1 до 10 рублей; съ такъ наз., «мальчиковъ» взимается по 2 р. 50 к. въ годъ—§ 30; облагаются сборомъ всѣ работающіе на фабрикахъ—мужчины по 2 руб.. а женщины и дѣти по 1 рублю—§ 31. Въ Нижнемъ-Новгородѣ сборомъ облагаются крестьяне, занимающіеся пилкой досокъ—«пильщики»—по 10 р. сер. съ пилы—2 П. С. З. № 1471, § 28 и др.; облагались сборами такъ наз., штукмейстеры, акробаты и т. п.—2 П. С. З. № 8577, § 42; № 8706, 10364, 12128, 4803 и др.

[2]) 1 П. С. З. № 29423, § 39. О сборѣ съ промышленниковъ вообще см. также «Матер. относ. до нов. общ. устр.» I, 386—396.

[3]) Во всѣхъ городахъ напр., устанавливался сборъ за клейменіе мѣръ и вѣсовъ и вымѣриванье и взвѣшиванье на общественныхъ мѣрахъ и вѣсахъ.

[4]) Петербургъ, Москва, Нижній-Новгородъ—1 П. С. З. №№ 28220; 29368 и 29423 и 2 П. С. З. № 2521 и др.

лоттереи [1]). Комитеты объ уравненіи городскихъ повинностей откопали во многихъ городахъ еще такой, едвали особенно богатый, источникъ, какъ нарушеніе чисто полицейскаго предписанія обязанности домовладѣльцевъ объявлять въ полицію о всѣхъ пріѣзжающихъ въ городъ и у нихъ останавливающихся и уѣзжающихъ изъ него [2]). Этотъ послѣдній сборъ самимъ законодателемъ относится къ категоріи такъ называемыхъ «случайныхъ и непредвидимыхъ» доходовъ города, куда относятся кромѣ того всякаго рода штрафы и вычеты со служащихъ по выборамъ, взысканія за нарушеніе хозяевами трактирныхъ и т. п. заведеній правилъ о содержаніи этихъ послѣднихъ; штрафовъ съ содержателей городскихъ оброчныхъ статей, съ владѣльцевъ скота, пойманнаго на улицахъ, и наконецъ, выморочныя имѣнія купцовъ и мѣщанъ [3]).

---

[1]) Почти вездѣ установленный сборъ этотъ опредѣлялся 0, 1 всего лоттерейнаго сбора.—1 П. С. З. № 28220—Петербургъ; тамъ же, № 30552, § 55—56—Казань; Вятка—2 П. С. З. № 2521, § 44. Сибирскъ, тамъ же, № 4802, § 35—36. Воронежъ, Херсонъ, Харьковъ, Саратовъ, Вологда, Семипалатинскъ и др.

[2]) Этотъ сборъ установленъ въ цѣломъ рядѣ городовъ западной Сибири—2 П. С. З. № 43294; въ нѣкоторыхъ городахъ смоленской губ. тамъ же, № 43295; псковской губ.—тамъ же, № 43448; см. также №№ 33906, 43700, 44318, 44411, 44672, 44093, 44810, 44893, 44905, 44936, 44987, 45096, 45168, 45296, 45350 и др.

[3]) Св. Зак. 1857 г., т. XII, ч. II, Уст. о гор. хоз., ст. 58. Тоже и въ большинствѣ «частныхъ постановленій» о городскихъ доходахъ и расходахъ. Почему бы и эти всѣ доходы не отнести къ доходамъ, уступленнымъ городамъ государствомъ. Изъ этой статьи видно, что законодатель какъ бы намѣренъ раздѣлить всѣ доходы города на обыкновенные и случайные. Въ инструкціи 1849 г. министерство дѣлитъ всѣ городскіе доходы на «обыкновенные», къ которымъ оно относитъ всѣ разсмотрѣнные въ текстѣ доходы съ имущества и промысловые и только что приведенные случайные и «чрезвычайные», къ которымъ относитъ все, получаемое отъ продажи городскихъ имуществъ, отъ выморочныхъ имѣній, поступающихъ въ собственность города, сбора съ обывательскихъ книгъ, добровольныхъ пожертвованій; займы, пособія изъ земскихъ сборовъ—§§ 5—17. «Сборн. цирк. и инстр. министерства вн. дѣлъ», т. V, стр. 9—10. О «случайныхъ доходахъ» см. также, «Матер. относ. до нов. гор. общ. устр.», т. I, стр. 412—415.

Всматриваясь ближе въ эту пеструю массу городскихъ сборовъ, нельзя не замѣтить, что очень многіе изъ нихъ городскими собственно можно назвать развѣ лишь потому, что они идутъ на покрытіе тѣхъ расходовъ, которые признаны законодателемъ городскими; да пожалуй потому еще, что взимаются они въ большинствѣ случаевъ городскими выборными. Въ сущности этого рода сборы являются сборами чисто государственными: государство уступаетъ городу часть своихъ доходовъ просто въ виду несостоятельности послѣдняго покрывать собственными средствами всѣ городскіе расходы. Въ самомъ дѣлѣ, почему слѣдуетъ называть городскими, а не государственными по ихъ существу всѣ такіе сборы, какъ съ векселей напр., и всякаго рода актовъ, съ товаровъ, и т. п.; самъ законодатель такого рода сборы называетъ «доходами, предоставленными городамъ отъ казны» [1]).

Вотъ, думаемъ, всѣ источники городскихъ доходовъ. Завѣдываніе ими законодатель, какъ мы видѣли, прямо передаетъ городскому выборному учрежденію—шестигласной думѣ или замѣняющей ее ратушѣ, относя все касающееся доходовъ къ городскому хозяйству, которое состоитъ именно въ вѣдѣніи этихъ учрежденій. Но какъ же дума вѣдаетъ городскіе доходы, по отношенію къ ихъ источникамъ, размѣру и т. п.? Можетъ ли она сама, стре-

---

[1]) Къ такимъ доходамъ Уст. о гор. хоз. относитъ нѣкоторые изъ приведенныхъ нами въ текстѣ сборовъ, какъ напр., съ протеста векселей, явки заемныхъ писемъ и т. п. (ст. 56) и за бандероли для продажи спичекъ (ст. 57);—наконецъ, городу отпускается прямо изъ казначейства опредѣленный % (одинъ) съ акцизнаго сбора, получаемаго казной въ городской чертѣ, статья 49. Также 1 П. С. З. № 26810 и др. Почему же такимъ же сборомъ не считать и сборы съ провозимыхъ товаровъ, которые, мы видѣли, въ концѣ концовъ также замѣнены выдачей извѣстной суммы изъ государственнаго казначейства; сбора съ пиво-и медоваренья и т. п.? Къ такимъ же отъ казны уступаемымъ доходамъ законодатель справедливо относитъ и сборы за клейменіе мѣръ и вѣсовъ и взвѣшиванье и перемѣръ всякаго рода товаровъ и продуктовъ на общественныхъ мѣрахъ и вѣсахъ. Тамъ же, ст. 50—52. См. также почти всѣ частныя положенія о доходахъ и расходахъ городовъ. Въ пользу же городовъ казна уступаетъ такой «случайный» доходъ, какъ уплата иностранцами трехгодичной подати, при выѣздѣ ихъ изъ Россіи «съ семействомъ и имѣніемъ своимъ». Тамъ же, ст. 55.

мясь удовлетворить сознанныя обществомъ городскимъ потребности, изобрѣтать, открывать источники для этого удовлетворенія, изобрѣтать, такъ, сказать объекты обложенія, устанавливать самый размѣръ сбора? Нѣтъ. Вся дѣятельность городскихъ учрежденій по отношенію ко всѣмъ безъ исключенія родамъ и видамъ доходовъ ограничивается лишь сборомъ ихъ, да и то не всѣхъ. Всѣ сборы безъ исключенія устанавливаются по отношенію къ предмету обложенія, ихъ размѣру—правительствомъ, путемъ или законодательнымъ, или административнымъ. Мы не будемъ приводить здѣсь въ подтвержденіе никакихъ цитатъ. Это подтвержденіе—въ каждомъ изъ тѣхъ частныхъ постановленій, которыя мы привели, быть можетъ, болѣе чѣмъ въ достаточномъ количествѣ. Думѣ не принадлежало даже право иниціативы, которымъ пользовались прямо комитеты, устроенные въ теченіе царствованіе императора Николая во всѣхъ, какъ мы видѣли, городахъ. Эти комитеты обыкновенно составляли планы и проэкты или лучше соображенія о всевозможныхъ сборахъ, внѣ всякаго вліянія думы, которые и представлялись въ министерство внутр. дѣлъ, гдѣ уже и обращались въ проэкты, шедшіе на разсмотрѣніе и утвержденіе государственнаго совѣта [1]); въ губернскихъ городахъ, гдѣ почему либо комитеты не существовали такія «соображенія» составлялись прямо начальниками губерній, которые также представляли ихъ въ министерство [2]). Такимъ образомъ, городскія учрежденія, а стало быть, и само городское общество совершенно устранялось отъ всякаго участія въ обложеніи городскихъ обывателей сборами въ пользу города [3]). Правда въ со-

---

[1]) См. напр. 2 П. С. З. № 4219, т. V, въ прибавленіяхъ; тамъ же, № 10364; № 6487 и др.

[2]) Напр., тамъ же, № 9303.

[3]) До 1828 года встрѣчались de facto случаи обложенія городскихъ обывателей извѣстными сборами, но въ этомъ году этого фактическаго права своего думы лишены были по поводу донесенія владимірскаго губернатора объ установленномъ въ нѣкоторыхъ городахъ его губерніи такимъ путемъ «площадномъ сборѣ»; думамъ внушено было, «чтобы онѣ отнюдь сами собою никакихъ поборовъ не установляли, а входили бы о нуждахъ своихъ съ представленіями къ начальнику губерніи». 2 П. С. З. № 2263. Это опредѣленіе цѣликомъ

ставъ комитетовъ, какъ мы видѣли, входятъ выборные отъ сословій; но въ лицѣ ихъ можно видѣть участіе въ данномъ дѣлѣ самого города развѣ только съ очень безцеремонной натяжкой. Да по отношенію ко многимъ видамъ сборовъ участіе думы въ ихъ установленіи было бы по меньшей мѣрѣ странно: не было бы ничего удивительнаго, еслибъ дума пользовалась правомъ облагать городскихъ обывателей, пользующихся правами самоуправленія, извѣстными сборами въ пользу города; но было бы болѣе чѣмъ удивительно, еслибъ дума обладала правомъ законодательной власти по отношенію ко всему населенію государства; а имѣя право устанавливать такіе налоги, какъ съ протеста векселей, съ товаровъ, бандеролей и т. п., она именно обладала бы такимъ правомъ. Все участіе думы въ данномъ дѣлѣ все ея «завѣдываніе» городскими доходами, ограничивалось раскладкой нѣкоторыхъ сборовъ, какъ, напр., оцѣночнаго съ недвижимой собственности, и взиманіемъ почти всѣхъ; я говорю почти, потому, что нѣкоторые сборы, какъ напр. съ актовъ и т. п. даже и взимались не городскими учрежденіями, а такими, какъ казенныя палаты, нотаріусы и др., которые уже и передавали ихъ этимъ учрежденіямъ. Думы не только не имѣли права по собственной иниціативѣ облагать городскихъ обывателей какими либо сборами, но не могли, какъ увидимъ далѣе, сколько нибудь самостоятельно распоряжаться городской казной, образовавшейся изъ всѣхъ этихъ доходовъ; онѣ не могли этого потому что и само городское общество, органами котораго они являлись, не могло этого.

Теперь, разсмотрѣвъ всѣ городскіе доходы, ихъ источники, обратимся къ расходамъ города, къ вопросу о тѣхъ предметахъ, потребностяхъ и нуждахъ, которыя удовлетворялись городомъ изъ этихъ его доходовъ. Разсматривая вопросъ о расходахъ города, составляющихъ, какъ мы видѣли по дѣленію предметовъ вѣдомства думъ, установленному сводомъ, лишь часть вопроса о городскомъ хозяйствѣ, мы вмѣстѣ съ тѣмъ уже eo ipso должны

вошло въ Св. Зак.; см. изд. 1832 г. т. XII, ч. II, уст. о гор. хоз., ст. 9; 1842 г., тамъ же, ст. 10 и 1857—ст. 10 же.

будемъ остановиться въ сущности-то на нѣкоторыхъ изъ функцій городскихъ учрежденій; такъ какъ именно на отправленіе этихъ-то функцій и поглощаются городскіе доходы.

И при изученіи даннаго вопроса приходится обратиться не только по преимуществу, но, пожалуй исключительно, къ тѣмъ отдѣльнымъ или «частнымъ» постановленіямъ, которыя имѣли мѣсто по отношенію къ отдѣльнымъ городамъ и разбросаны по всему полному собранію законовъ за настоящее столѣтіе.

Сводъ законовъ дѣлитъ всѣ городскіе расходы на три группы по предметамъ или потребностямъ, на удовлетвореніе которыхъ эти расходы употребляются; приэтомъ законодатель не знаетъ различія между потребностями городскими и обще-государственными, многіе изъ которыхъ удовлетворяются, какъ увидимъ, изъ городскихъ же доходовъ; законодатель дѣлитъ городскіе расходы такъ: а) расходы «на содержаніе мѣстъ и лицъ городскаго управленія»; все равно, есть это управленіе общественное или правительственное; какъ виды этого управленія онъ перечисляетъ—хозяйственное, судебное и полицейское управленія; б) «расходы по строительной части» и наконецъ, в) «расходы на богоугодныя и учебныя заведенія» [1]). Въ частныхъ положеніяхъ для отдѣльныхъ городовъ законодатель знаетъ и другое дѣленіе, или лучше сказать подраздѣленіе только что приведеннаго. Это дѣленіе расходовъ покоится чисто, такъ сказать, на канцелярской подкладкѣ: ихъ дѣлятъ потому, вносятся ли они въ штаты и годовыя росписанія доходовъ и расходовъ города въ опредѣленномъ на весь годъ размѣрѣ, или же могутъ измѣняться въ каждой отдѣльной смѣтѣ, смотря по состоянію «цѣнъ на матеріалы, подлежащіе исправленію». Понятно, что теоретически оно не имѣетъ никакого значенія [2]). Мы всѣ расходы, какъ это сдѣлано относительно предметовъ вѣдомства,

---

[1]) Изд. 1857 г., т. XII, ч. II, Уст. о г. хоз., ст. 59. Тоже дѣленіе и по изданіямъ 1832 и 1842 годовъ. Тамъ же, ст. 43 и 59.

[2]) «Городскіе расходы дѣлятся на постоянные и измѣняющіеся, на ежегодные и единовременные», говорится въ одномъ изъ частныхъ положеній «о городскихъ доходахъ и расходахъ». 2 П. С. З. № 6487, § 67. Слѣдующій параграфъ того же положенія говоритъ: «расходы постоянные опредѣляются штатомъ и росписаніемъ; из-

раздѣлимъ на расходы, идущіе на удовлетвореніе нуждъ и потребностей самого города, какъ общественно-административной единицы, расходы общественные, городскіе въ этомъ смыслѣ; и расходы, которыми удовлетворяются нужды и потребности по существу своему ни въ какомъ случаѣ не общественные, городскіе только, а по премуществу, если не исключительно, общегосударственные. Къ этимъ двумъ категоріямъ и пріурочимъ мы всѣ тѣ разнообразные городскіе, въ широкомъ, именно въ томъ смыслѣ, что они исходятъ изъ городской кассы; расходы, съ которыми встрѣтимся въ уставѣ о городскомъ хозяйствѣ и частныхъ положеніяхъ объ этомъ хозяйствѣ каждаго отдѣльнаго города. Какъ этого, такъ и дѣленія на обязательные и необязательные законодатель не знаетъ: его не существовало; всѣ расходы, установленные уставомъ о городскомъ хозяйствѣ или частными о немъ положеніями одинаково для города de jure обязательны. De facto, разумѣется, расходы на такія, напр., чисто обще-государственныя потребности, какъ устройство казармъ, содержаніе полиціи и т. п., были болѣе обязательны, стояли на первомъ планѣ, не могли быть не сдѣланы; но de jure, повторяемъ, всѣ расходы, внесенные «въ штаты или росписаніе» одинаково обязательны. Законодатель въ одномъ изъ указовъ по поводу «установленія порядковъ въ расходахъ петербургской думы» рекомендуетъ военному генералъ-губернатору между прочимъ наблюдать, чтобъ при расходованіи городскихъ денегъ «различаемы были предметы необходимые, полезные и къ украшеніямъ относящіеся»; и чтобъ первымъ всегда отдавалось предпочтеніе предъ вторымъ, вторыми предъ третьими [1]). Но

мѣняющіеся—смѣтою и зависятъ отъ возвышенія или пониженія цѣнъ на матеріалы, подлежащіе исправленію». Тамъ же, ст. 68. См. такъ же № 2521, § 51 и 52; послѣдній видитъ «ежегодные въ тѣхъ и другихъ (постоянныхъ неизмѣняющихся) относительно къ продовольствію; единовременные же—въ устраненіи недостающаго къ существеннымъ потребностямъ». См. также № 2735 § 38; № 1471, § 50, 51; и вообще всѣ частныя положенія о доходахъ и расходахъ.

[1]) 2 П. С. З. № 1688, п. 2. Инструкція министерства вн. дѣлъ 1849 г. уже обобщаетъ это дѣленіе расходовъ, признавая ихъ «трехъ родовъ: необходимые, полезные и къ украшенію относящіеся». Причемъ третьи допускаетъ (относя, къ нимъ, между прочимъ, «публич-

это—во первыхъ, только рекомендуется при составленіи смѣтъ; а во вторыхъ, разъ въ эту смѣту попали расходы «къ украшеніямъ относящіеся» они стали столько же для думы обязательными, какъ и расходы на предметы необходимые.

Обратимся сначала къ расходамъ первой категоріи, т. е. къ расходамъ, идущимъ на удовлетвореніе потребностей чисто общественно-городскихъ. Само собою разумѣется, что содержаніе самыхъ учрежденій общественныхъ, вѣдающихъ общественно-городское управленіе, ложится однимъ изъ первыхъ расходовъ на городское общество. Городъ содержитъ магистраты, бургомистровъ, ратмановъ и прочихъ лицъ, которымъ «по городской службѣ жалованье положено» [1]); опредѣлить категорически, кому именно изъ лицъ служащихъ по городскому общественному управленію въ тѣсномъ смыслѣ этого слова оно «положено», не совсѣмъ легко. Для этого опять приходится обращаться къ частнымъ положеніямъ полнаго собранія законовъ, къ штатамъ, приложеннымъ къ этимъ положеніямъ; ни уставъ о городскомъ хозяйствѣ, ни «общія учрежденія городскаго общественнаго управленія» ни слова не говорятъ о вознагражденіи этихъ должностныхъ лицъ [2]). Всѣ лица, участвовавшія по выборамъ отъ

ные сады») лишь въ тѣхъ городахъ, гдѣ за удовлетвореніемъ необходимыхъ и полезныхъ потребностей «остаются большіе остатки». Ст. 248. «Сборн. цирк. и инстр. министр. вн. дѣлъ, т. V, стр. 109. На этомъ основаніи одному изъ городовъ въ 1858 г. отказано было министерствомъ въ устройствѣ «загороднаго сада». Сборн. цирк. и инстр. вн. дѣлъ. Изд. Чудовскаго, т. I, стр. 58.

[1]) Св. Зак. 1857 г., т. XII, ч. II, уст. о г. хоз., ст. 60. Это постановленіе почти буквальное повтореніе 152 статьи положенія 1785 года: «законные городовые расходы суть: 1) содержаніе магистратовъ и прочихъ людей, коимъ по городской службѣ жалованье опредѣлено». Въ уставѣ о службѣ по выборамъ говорится, что служащіе по городскимъ выборамъ отъ казны жалованья не получаютъ, а получаютъ его «отъ общества по собственному его опредѣленію и соразмѣрно его способамъ и приличію съ утвержденія министра вн. дѣлъ». Св. Зак. 1832 г., т. III, ст. 974. Тоже и въ изд. 1857 года, ст. 431, книга II.

[2]) Въ статьѣ 431 «устава о сл. по выборамъ» рѣчь идетъ несомнѣнно о служащихъ по выборамъ въ государственныхъ учрежденіяхъ, именно магистратахъ, банкахъ и т. п. Доказательствомъ этого служитъ во первыхъ, примѣчаніе къ этой статьѣ въ изданіи Св. Зак.

городскихъ сословій въ павловскихъ городскихъ учрежденіяхъ—раттаузахъ—получали жалованьѣ изъ городскихъ доходовъ [1]). По возстановленіи екатерининскихъ городскихъ учрежденій во весь періодъ царствованія Александра I городской голова и члены шестигласной думы жалованья не получали [2]). Не получали этого содержанія и члены городскихъ депутатскихъ собраній [3]). Такимъ образомъ, за это царствованіе подъ служащими по городской службѣ лицами, которымъ «жалованье положено», слѣдуетъ разумѣть лишь канцелярскихъ должностныхъ лицъ, числящихся на государственной службѣ и бургомистровъ и ратмановъ, на содержаніе которыхъ въ Петербургѣ въ 1804 году отпускалось въ годъ первымъ по 186, а вторымъ по 140 рублей [4]). Но кажется, придется согласиться съ утвержденіемъ за-

---

1857 г., въ которомъ идетъ рѣчь именно объ этихъ должностяхъ; а во вторыхъ—въ томъ, что статья эта составлена на основаніи указа 1787 г. о томъ чтобы члены магистратовъ содержались на счетъ города, а не казны; и высочайше утвержден. мнѣнія гос. совѣта 1829 года, изъ коего она именно цѣликомъ и взята и которое очевидно говоритъ о такого же рода выборныхъ, такъ какъ идетъ рѣчь о купцахъ 3 и 2 гильдій, избираемыхъ по преимуществу въ этого рода должности.

[1]) Напр., см. 1 П. С. З. № 19326, въ текстѣ и вѣдомости о ежегодныхъ городскихъ расходахъ.

[2]) См. напр. табель доходовъ и расходовъ въ Петербургѣ за 1804 годъ, гдѣ говорится лишь о содержаніи городской думы, подъ которымъ разумѣется содержаніе собственно ея канцеляріи.—1 П. С. З. № 21131. См. роспись города Воронежа за тотъ же годъ. Тамъ же, № 21314. Въ 1806 году въ табели о расходахъ Москвы содержаніе думы, т. е. ея канцеляріи, отнесено не на «общіе городскіе доходы, а лишь на счетъ одного купечества». Тамъ же, № 22030, примѣч. въ таб. расходовъ. Пониманіе подъ содержаніемъ думы содержанія ея канцеляріи слѣдуетъ прямо, напр., изъ того же № 22030, гдѣ выраженіе «содержаніе думы» замѣнено выраженіемъ «на канцелярію думы». См. также 1 П. С. З. № 28220—доходы и расходы С.-Петербурга; вообще ни въ одномъ изъ подобныхъ указовъ, когда рѣчь идетъ о содержаніи думы ничего не говорится о городскомъ головѣ или ея гласныхъ, а лишь о ея канцеляріи.

[3]) Изъ городскихъ доходовъ содержалась канцелярія этого учрежденія. См. всѣ приведенныя въ предъидущемъ примѣчаніи указы и др., напр., №28828, 29423 и др.

[4]) 1 П. С. З. № 21131. Почти во всѣхъ другихъ указахъ о до-

писки министерства «объ устройствѣ городскаго хозяйства», что жалованье этимъ выборнымъ должностнымъ лицамъ въ дѣйствительности нигдѣ, кромѣ остзейскаго края и западныхъ губерній, до самаго закрытія магистратовъ не выдавалось [1]); и что приведенный только что случай есть только одно изъ немногихъ исключеній. По общему правилу, очевидно, и въ царствованіе императора Николая ни городской голова съ гласными de jure, ни члены магистратовъ de facto не получали отъ города содержанія за отправленіе своихъ обязанностей [2]); но мы встрѣчаемся въ этомъ отношеніи съ однимъ исключеніемъ въ 1844 году: въ одномъ изъ посадовъ псковской губерніи (Солецкомъ) всѣмъ выборнымъ должностнымъ лицамъ общественнаго управленія, организованнаго на началахъ городскаго, по проэкту министра внутр. дѣлъ, прошедшему комитетъ министровъ и государственный совѣтъ и утвержденному императоромъ, назначено изъ городскихъ доходовъ жалованье въ опредѣленномъ проэктомъ размѣрѣ; но притомъ для оплаты этого жалованья установленъ министромъ особый денежный сборъ «съ находящихся въ посадѣ раскольниковъ» [3]). Относительно городскихъ головъ и членовъ шестигласной думы нѣтъ никакого сомнѣнія, что они вознагражденія de jure, по закону, не получали, кромѣ тѣхъ случаевъ, когда оно, какъ въ только что приведенномъ, прямо назначено закономъ.

ходахъ и расходахъ говорится просто о содержаніи магистрата, но подъ этимъ быть можетъ слѣдуетъ разумѣть и жалованье его выборнымъ членамъ, какъ это слѣдуетъ, напр., изъ указа о доходахъ и расходахъ Симбирска, гдѣ прямо говорится о жалованьи членамъ магистрата. 1 П. С. 3. № 22469, § 11; но здѣсь рѣчь идетъ о бывшихъ членахъ магистрата только.

[1]) «Матеріалы, относ. до нов. обществен. устр. въ гор. имперіи», т. I, стр. 325, прим. 1.

[2]) Кромѣ полнаго умолчанія закона можно указать въ подтвержденіе и на то еще, что во всѣхъ проэктахъ новаго городскаго устройства говорится о необходимости жалованья.

[3]) 2 П. С. 3. № 18399. Посадскій голова получаетъ 550 р., гласные по 300 р., туже сумму—бургомистры; ратманы по 250 р. Притомъ жалованье получается «наличными членами» лишь за время, «когда они дѣйствительно занимаются общественными дѣлами». А во время ихъ отсутствія его получаютъ лица, ихъ замѣняющія. Тамъ же, приложеніе.

Но de facto, въ дѣйствительности, едва ли вездѣ эти должностныя лица несли свою службу безмездно. Въ Петербургѣ, покрайней мѣрѣ, по справкамъ наведеннымъ министерствомъ вн. дѣлъ оказалось, что «петербургское купеческое общество» положило городскому головѣ и гласнымъ опредѣленное содержаніе [1]). Тоже самое нужно сказать и объ остальныхъ выборныхъ должностныхъ лицахъ, въ родѣ старостъ сословныхъ, базарныхъ смотрителей и т. п. [2]). Но на сколько это незаконное правило вознаграждать выборныхъ должностныхъ лицъ широко было распространено, мы не беремся сказать за почти полнымъ неимѣніемъ данныхъ, такъ сказать, изъ дѣйствительной общественной жизни городовъ.

За устраненіемъ изъ статьи городскихъ расходовъ на содержаніе общественныхъ учрежденій вообще такого расхода какъ вознагражденіе выборнымъ должностнымъ лицамъ, вся эта статья ограничится лишь содержаніемъ канцелярій шестигласныхъ думъ, ратушъ, магистратовъ, депутатскихъ собраній и различныхъ временныхъ коммиссій и комитетовъ; и тѣхъ общественныхъ зданій, въ которыхъ помѣщаются учрежденія [3]); къ этому необходимо

---

[1]) Хоз. деп., дѣло № 1814 по 1 столу, 2 гор. отдѣл., ч. I. Городскому головѣ было положено 1714 р. въ годъ, а гласнымъ—по 286 р.

[2]) Тамъ же: мѣщанскіе старосты, депутаты для сбора недоимокъ, базарные смотрители и т. п. получаютъ пособія изъ городскихъ суммъ. Это пособіе получилъ и одинъ гласный отъ мѣщанскаго общества, впрочемъ, по сословно-общественному приговору. Оказывается и цехи платятъ своимъ головамъ и старшинамъ опредѣленное жалованье. При этомъ въ справкѣ оговариваются, что это не жалованье, а просто награда «за труды, за оправданіе довѣрія». Въ солецкомъ посадѣ также, по проэкту министра получаютъ содержаніе купеческій и мѣщанскій старосты. 2 П. С. З. № 18399.

[3]) См. 1 П. С. З. № 21131; въ Москвѣ на содержаніе канцелярія городск. думы—16770 (ассигн.); собранія депутатовъ и старостъ—6300 р.; тамъ же, № 21314; въ Воронежѣ—на городскую думу—642 р. 64 к.; тамъ же, № 22030. Тамъ же, № 30288 (г. Корсунь) II, б. и 30295, II, 2, 4 и др. 2 П. С. З. № 1471 росписаніе доходовъ и расходовъ по Нижнему-Новгороду» II и V. Тамъ же, № 315, № 6487 приложеніе. Въ Одессѣ оказалась городская библіотека, на содержаніе которой отпускалось въ годъ—3500 руб. (ассигн.)—1834 г.—№ 7589, № 10769: комитетъ объ устройствѣ города (въ данномъ случаѣ Саратова) «имѣетъ присутствіе и канцелярію въ одномъ изъ городскихъ

еще прибавить нѣсколько особыхъ, уже невыборныхъ, должностныхъ лицъ, состоявшихъ въ нѣкоторыхъ городахъ при городскихъ учрежденіяхъ, въ родѣ архитекторовъ, городскихъ священниковъ, докторовъ, оспопрививателей, палачей и т. п., которые также содержатся на счетъ города [1]). Притомъ какъ эти, такъ и всѣ вообще служащіе на городской службѣ чиновники получаютъ изъ городскихъ доходовъ пенсіи, а ихъ вдовы и сироты—единовременныя пособія [2]). Обращаясь къ остальной массѣ городскихъ расходовъ или, что тоже, предметовъ вѣденія городскихъ учрежденій, нельзя не различить въ ней двухъ группъ въ достаточной степени характерно одна отъ другой отличающихся; одну группу составляютъ всѣ расходы, направленные къ достиженію извѣстной степени внѣшняго благоустройства, благосостоянія города, выражающагося, напр., въ чистотѣ и благообразіи улицъ, поддержаніи мостовыхъ, мостовъ, постройкѣ бульваровъ, скверовъ; въ учрежденіи различныхъ благотворительныхъ и воспитательныхъ общественныхъ заведеній и т. п.; другая группа расходовъ составляется изъ затратъ общественнаго капитала на

зданій, получая отопленіе по распоряженію думы». § 170. Всѣ вообще строительные комитеты содержатся на счетъ городскихъ доходовъ. Комитетъ о мостовыхъ въ Тулѣ—тоже; см. 2 П. С. З. № 10956, п. 2. Тамъ же, № 12128 § 112; по § 113 на счетъ города же (Саратова) канцеляріи особыхъ комиссій: a) для продажи городскихъ земель; b) для раздачи въ оброкъ городскихъ земель; c) для составленія городской обывательской книги; d) для разбора обывательскихъ дворовыхъ мѣстъ; и § 116.

[1]) См. Св. Зак., Уст. о гор. хоз., ст. 66 и доходы и расходы Астрахани, 1 П. С. З. № 30295, § 44, п. 3: архитекторъ съ помощникомъ; пробирный мастеръ съ ученикомъ; заплечный мастеръ; оспопрививатель; священно-и церковно-служители каѳедр. собора, и т. п.—на содержаніи города; см. также 2 П. С. З. № 12128, § 115; тамъ же, № 13796 и много др.

[2]) Св. Зак. 1857 г., т. XII, ч. II, Уст. о г. хоз. ст. 61. Это постановленіе содержится и въ нѣкоторыхъ изъ частныхъ положеній. Оно введено съ 1822 года, сентября 27, высочайше утвержденнымъ постановленіемъ комитета министровъ, которое состоялось вслѣдствіе представленія московскаго воен. генералъ-губернатора о выдачѣ изъ государственнаго казначейства пенсіи секретарю коломенской думы, прослужившему въ ней 35 лѣтъ. 1 П. С. З. № 21190. См. также 2 П. С. З. № 4884.

доставленіе городскому населенію извѣстной степени безопасности какъ личной, такъ и имущественной. По всѣмъ этимъ предметамъ въ сводѣ законовъ мы опять таки находимъ очень и очень немного. Всѣ постановленія объ этомъ—все въ тѣхъ же частныхъ постановленіяхъ. По отношенію къ благосостоянію и благоустройству городовъ онъ ограничивается лишь положеніемъ объ «исправности» мостовыхъ передъ городскими зданіями и зданіями военнаго вѣдомства, на площадяхъ, по «малымъ дорогамъ», ведущимъ черезъ городскія дачи и «переправъ въ городахъ»[1]); къ этому прибавляется нѣсколько тощихъ относительно существа дѣла постановленій о «постройкѣ и починкѣ» городскихъ зданій, ихъ содержаніи [2]); и наконецъ, относительно благотворительныхъ и воспитательныхъ учрежденій постановляется, что каждый городъ долженъ отпускать ежегодно опредѣленную сумму въ пособіе заведеніямъ мѣстнаго приказа общественнаго призрѣнія [3]); причемъ однако «не запрещается городамъ учреждать богоугодныя заведенія изъ собственныхъ средствъ и независимо отъ приказа общ. призрѣнія»[4]); а въ слѣдующей статьѣ это незапрещеніе переходитъ, такъ сказать, въ прямое приказаніе, чтобы каждый городъ «содержалъ и не допускалъ до прошенія милостыни своихъ нищихъ и по тѣлеснымъ недугамъ немогущихъ работать»[5]). Что же касается училищъ, или вообще учрежденій воспитательныхъ, то, опираясь лишь на сводъ законовъ можно подумать, что никакихъ такихъ учрежденій съ 1804 года, въ городахъ на счетъ городовъ не существовало; что они ограничивались въ этомъ отношеніи лишь отпускомъ опредѣленныхъ суммъ въ пособіе къ содержанію отъ казны уѣздныхъ училищъ [6]). Обраща-

---

[1]) Т. XII, ч. II, уст. о гор. хоз., ст. 76 и 77.

[2]) Тамъ же, ст. 71 и 78.

[3]) Тамъ же, ст. 81, см. также т. XIII, Уст. общ. призр., ст. 279—281.

[4]) Тамъ же, ст. 82.

[5]) Тамъ же, ст. 83. См. также «уст. о предупр. и пресѣч. преступленій» Св. Зак. т. XIV, ст. 257.

[6]) Тамъ же, ст. 84. А между тѣмъ въ томъ же уставѣ учебныхъ заведеній 1804 г., на который ссылается приведенная статья, идетъ рѣчь о содержаніи городами на свой счетъ приходскихъ училищъ—1 П.

ясь къ частнымъ положеніямъ о доходахъ и расходахъ городовъ, каждаго въ отдѣльности, мы встрѣчаемся, покрайней мѣрѣ въ большихъ городахъ, съ перечисленіемъ очень многихъ предметовъ, вѣдаемыхъ городскими учрежденіями, по отношенію къ ихъ содержанію по этой первой группѣ. Мы видимъ отдѣльныя статьи расходовъ на освѣщеніе улицъ, очистку ихъ, содержаніе набережныхъ, спусковъ, (если въ городѣ есть рѣка), на чистку подземныхъ трубъ; устройство и содержаніе общественныхъ садовъ и аллей, а также бульваровъ, водопроводовъ, переправъ; встрѣчаемъ даже такіе расходы какъ «устроеніе Іордани» и «иллюминованіе въ торжественные дни общественныхъ зданій» [1]). По отношенію къ благотворительнымъ и воспитательнымъ учрежденіямъ въ самомъ широкомъ смыслѣ мы находимъ не мало постановленій о содержаніи на городской счетъ такихъ учрежденій какъ больницы, богадѣльни, гошпитали, дома для умалишенныхъ, школы, театры и т. п. [2]).

С. З. № 21501, ст. 162. Заботы о тѣхъ же приходскихъ училищахъ возлагаются на города и самимъ министерствомъ. «Сборн. цирк. и инстр.», т. I, § 260. См. также Журн. минист. вн. дѣлъ, за 1854 г., ч. IV, стр. 40: предписаніе отъ 5 дек. 1853 г.; и стр. 46. Даже сибирскіе города расходуютъ на приходскія училища—тамъ же, ч. V, стр. 40 и ч. VI, стр. 171 и сл. и др. «Сборн. цирк. и инстр. министерства вн. дѣлъ», т. V, стр. 147.

[1]) См напр., 1 II. С. З. № 21131, № 22030 и др.; 2 II. С. З. №№ 6487, 12128, 11190, 15026 и масса другихъ; см. также Журн. минист. вн. дѣлъ за 1845 г., ч. XI, стр. 104. Мостовыя на счетъ города содержатся противъ часовень, монастырей и т. п.—2 II. С. З. № 14704. Сводъ законовъ уже запрещаетъ городамъ производить для устройства мостовой сборъ камня или, «взамѣнъ онаго денегъ». Они должны отводить на это необходимую сумму изъ городскихъ доходовъ ежегодно: Уст. строит., ст. 287; кромѣ, однако, тѣхъ исключеній, которыя указаны были нами въ отдѣлѣ о сборахъ и которыя указаны въ ст. 288 того же стр. уст. На свой счетъ города должны содержать бичевники, мосты и перевозы; причемъ эти «сооруженія» находятся въ вѣдѣніи городовъ лишь въ тѣхъ случаяхъ, «если устройство и ремонтъ ихъ не требуетъ особыхъ техническихъ знаній и искусства». Уст. пут. сообщ., ст 385 и 785.

[2]) См. №№ Свода Зак., приведенные въ предъидущемъ примѣчаніи а также 2 II. С. З. № 875; 3126; 7122; 12833; 15787; 19779; 19780, 21570 и др. Карантины—на счетъ же города—2 II. С. З. № 34656. Въ Харьковѣ

Что касается безопасности городскаго населенія, то въ этомъ отношеніи сводъ законовъ прежде всего возлагаетъ на городскія учрежденія полицію безопасности, почти буквально повторяя по этому поводу опредѣленіе положенія 1785 года: «городская дума, возбраняя все», говорится въ немъ, «что доброму порядку и благочинію противно и сохраняя между жителями миръ, тишину и согласіе, оставляетъ однако же принадлежащее къ дѣламъ собственно полиціи мѣстамъ и чинамъ для того установленнымъ»[1]). Подъ этимъ опредѣленіемъ не слѣдуетъ разумѣть судебную дѣятельность, которую въ концѣ той же статьи устраняетъ изъ вѣдѣнія городскихъ административныхъ учрежденій самъ законодатель. Здѣсь очевидно разумѣются мѣры, имѣющія цѣлью охраненіе личной безопасности городскаго населенія. Но что это за мѣры, законодатель не опредѣляетъ; да такое опредѣленіе было бы совершенно излишне въ виду того, что со временъ еще Петра Великаго полиція безопасности возложена была на особые, чисто правительственные органы [2]). Городъ обязанъ содержать на свой счетъ эти правительственные полицейскіе органы или полицію въ смыслѣ учрежденія «со всѣми принадлежащими къ ней частностями»: т. е. онъ содержитъ на свой счетъ помѣщеніе для полицейскихъ учрежденій и всѣхъ должностныхъ лицъ ея и т. п. [3]);

изъ городскихъ доходовъ шло на поддержаніе театра по 3000 р. въ годъ—2 П. С. З. № 22184. Тоже въ Одессѣ въ размѣрѣ 60,000 р. Тамъ же, № 7589, приложеніе; въ Одессѣ и библіотека содержалась на городской счетъ; а также—типографія, ботаническій садъ; кромѣ того городъ отпускалъ по 600 р. въ годъ на состоявшую при ришельевскомъ лицеѣ коммерческую гимназію. Тамъ же. Пособія театру отпускаются въ Кіевѣ, Архангельскѣ и др. Въ Таганрогѣ на городской счетъ учреждена въ 1806 году коммерческая гимназія—1 П. С. З. № 22262.

[1]) Св. Зак. 1857 г., т. II, ч. I, ст. 4444.

[2]) См. мое назв. соч., стр. 801 и слѣд., 355 и сл. и 460 и сл.

[3]) Св. Зак. 1857 г., т. XII, ч. II, уст. о г. хоз., ст. 63—65; послѣдняя статья обязываетъ городъ лѣчить на свой счетъ нижнихъ полицейскихъ чиновъ. См. также всѣ вышеприведенныя частныя положенія о доходахъ и расходахъ городовъ, а также 1 П. С. З. № 20653; и др. и 2 П. С. З. № 21168, 22633 и др.... На содержаніе полиціи, впрочемъ шелъ еще опредѣленный % (по 75 коп. съ 1000 р.) съ страховой оцѣн-

притомъ подъ полиціей въ данномъ случаѣ разумѣются и жандармы [1]). По отношенію къ охраненію имущественной безопасности городскихъ обывателей по преимуществу законодатель обязываетъ города содержать такъ называемыя пожарныя команды, какъ относительно помѣщеній, такъ и личнаго состава [2]); причемъ городу рекомендуется «при устройствѣ пожарной въ нихъ части наблюдать доброе хозяйство, избѣгая украшеній, видъ только придающихъ и умножающихъ цѣнность» [3]). Весь личный составъ пожарной команды въ городѣ, вмѣстѣ съ этимъ послѣднимъ полиціи стоитъ внѣ всякой зависимости отъ городскихъ учрежденій, будучи подчиненъ высшему полицейскому органу [4]). Такимъ образомъ, всѣ учрежденія по полиціи безопасности, служа исключительно почти интересамъ города, являясь въ силу этого, какъ и того, что содержатся на городской счетъ, учрежденіями городскими исключительно, по ихъ организаціи и подчиненности являются, однако, учрежденіями чисто правительственными; и въ этомъ отношеніи расходы на нихъ служатъ какъ бы переходной ступенью къ тѣмъ городскимъ расходамъ, которые уже по самому существу ихъ не имѣютъ почти ничего общаго съ городскими потребностями и нуждами, т. е. къ расходамъ чисто обще-государственнымъ. Къ нимъ, этой второй категоріи городскихъ расходовъ, мы теперь и обратимся.

Изъ расходовъ города на потребности обще-государственныя

ки. Св. Зак. 1857 г., тамъ же, ст. 69. См. также, 2 П. С. З. № 21381, 22027 и др Въ продолженіи 1863 года, размѣръ % уменьшенъ до 25 к съ 1000 р. таже ст. 69 устава о г. хоз.

[1]) См. примѣч. къ ст. 68 Устава о г. хоз.; а также многія изъ приведенныхъ частныхъ положеній.

[2]) Тамъ же, ст. 64 и 67 и «уставъ пожарный», статья 8. См. также всѣ указанныя частныя положенія отдѣльныхъ городовъ. До начала восмисотыхъ годовъ пожарная команда даже въ Петербургѣ состояла изъ лицъ, навербованныхъ изъ низшихъ слоевъ городскаго населенія; т. е. лежала натуральной повинностью на городскомъ населеніи; въ концѣ 1802 года въ Петербургѣ она замѣнена денежной повинностью. Пожарныхъ указано брать изъ негодныхъ къ службѣ солдатъ 1 П. С. З. № 20533.

[3]) Св. Зак. т. XII, ч. II, уст. о гор. хоз., ст. 14.

[4]) См. «уставъ пожарный», Св. Зак. т. XII, ч. I, ст. 1 и 20.

самыми тяжелыми являются: отбытіе квартирной воинской повинности или въ формѣ натуральной повинности или въ формѣ содержанія и устройства казармъ; и устройство и содержаніе тюремъ и остроговъ. Постойная повинность, разлагаемая, такъ сказать, на всѣхъ городскихъ обывателей въ формѣ постоя на квартирахъ ихъ или въ формѣ сбора такъ называемыхъ квартирныхъ денегъ, составляетъ въ сущности необычайно тяжелое тягло только для этого населенія для каждаго изъ членовъ его въ отдѣльности, но не для города, какъ общества, юридическаго лица. Мы говоримъ объ этомъ послѣднемъ въ нашемъ изслѣдованіи, а потому постойную натуральную повинность обойдемъ вовсе и перейдемъ къ содержанію городами казармъ [1]). Казармы устроены далеко еще не во всѣхъ городахъ, а почти исключительно только въ губернскихъ. Притомъ на городахъ лежитъ обязанность не построить только казармы, но и содержать ихъ по отношенію къ ремонту, отопленію, освѣщенію и т. п., притомъ дѣло не ограничивается одними казармами; на городской же счетъ содержатся всякаго рода, будки, караульни, кордегардіи, экзерцизгаузы, ордонансгаузы, лазареты и т. п. [1]).

[1]) Постановленія о натуральной квартирной повинности см. въ «уст. о земск. повинностяхъ», гл. V, отд. 1—«о постоѣ» ст. 239—243; 255—271.

[2]) Вотъ, напр., расходы Петербурга на этотъ предметъ въ 1804 году: «на содержаніе ордонансгауза, городскихъ казармъ, на отапливанье въ крѣпости казармъ артиллерійскихъ, инженерныхъ и отдѣленія военно-сиротскаго дома; на отапливанье и освѣщенье караулень конно-артиллерійскаго баталіона, на квартиру губернской ротѣ». 1 П. С. З. № 21314: въ Воронежѣ на городской счетъ содержится «баталіонный лазаретъ, кордегардіи и караульни». Въ Москвѣ—тамъ же, № 22030 даже посуда необходимая въ казармахъ—на счетъ города; на его же счетъ содержатся инвалиды при казармахъ. Въ Одессѣ—2 П. С. З. № 7589—изъ городскихъ доходовъ отпускались деньги «на улучшенную пищу жандармамъ»; и много другихъ. См. также «уст. о земск. повинн.» ст. 371 и слѣд. Въ 1817 году предписано во всѣхъ губернскихъ городахъ освѣщать на счетъ города жандармскіе конюшни. 1 П. С. З. № 27160. Въ 1855 году постановлено было въ качествѣ общаго правила по высочайше утвержденному мнѣнію государственнаго совѣта: отоплять и освѣщать на счетъ города бригадныя и полковыя библіотеки, батарейныя школы, сборныя, учебныя и караульныя избы, если всѣ эти заведенія принадлежатъ войскамъ постоянно квартирующимъ въ городѣ. 2 П. С. З. № 29370.

На счетъ города содержатся отчасти даже казармы, лежащіе внѣ городскихъ предѣловъ, какъ напр., въ Петербургѣ [1]). На счетъ городовъ содержались даже тѣ комитеты, которымъ поручалось самое устройство казармъ и которые составлялись изъ правительственныхъ чиновниковъ [2]). На долю же городовъ падали и расходы напр., на теплое платье часовымъ во время нахожденія ихъ на карауле и т. п. [3]).

По отношенію къ тюремнымъ замкамъ и острогамъ уставъ о гор. хозяйствѣ возлагаетъ на города лишь содержаніе при нихъ смотрителей и отопленіе и освѣщеніе ихъ [4]). Строятся же они на счетъ государственнаго казначейства и на счетъ губернскихъ земскихъ повинностей [5]). Уставъ о содержаніи подъ стражею говоритъ, что и арестантскія роты гражданскаго вѣдомства содержатся не на городской счетъ, а на счетъ государственнаго земскаго сбора [6]); но это однако не устраняетъ, напр., въ Одессѣ, расходовъ города, притомъ въ довольно почтенномъ размѣрѣ, именно на эту статью [7]).

Этими двумя капитальными статьями расходы городовъ на потребности обще-государственнаго характера еще не ограничиваются. На городъ же ложится значительной тяжестью такой расходъ, какъ содержаніе домовъ военныхъ генералъ-губернаторовъ Петербурга и Москвы [8]) и начальниковъ губерній въ нѣкоторыхъ

---

[1]) 1 П. С. З. № 21557 Этотъ расходъ временно сложенный съ города возложенъ на него только—въ виду «избыточнаго положенія городскихъ доходовъ».

[2]) См. напр. 1 П. С. З. № 22030.

[3]) «На постройку тулуповъ и кенегъ для военныхъ часовыхъ». См. 2 П. С. З. № 7589, приложеніе и 12128 и др. См. Журн. министерства вн. дѣлъ 1854 г., ч. IX, стр. 51, и Сборн. цирк. и инстр. мин. вн. дѣлъ, изд. Чудовскаго, т. I, стр. 59 и т. II, стр. 244.

[4]) Св. Зак. т. XII, ч. II, ст. 78. См. также «уставъ о земск. повин.» ст. 371 по продолженію и «уст. о содерж. подъ стражею» Св. Зак. т. XIV, ст. 13.

[5]) Уставъ о содерж. подъ стражею, ст. 7.

[6]) Тамъ же, ст. 10.

[7]) См. 2 П. С. З. № 7589 приложеніе. Въ Астрахани кромѣ освѣщенія и отопленія выдаются тюфяки арестантамъ. 1 П. С. З. № 30295.

[8]) См. также №№ 1 П. С. З. 21131, 22030 и др. А также Журн. министерства вн. дѣлъ, 1845 г., ч. XI, стр. 104.

изъ губернскихъ городовъ [1]). Въ нѣкоторыхъ городахъ на городской же счетъ содержались при губернаторскомъ домѣ сторожа.

Быть можетъ, мы перебрали и не всѣ расходы города на нужды ни въ какомъ случаѣ не городскія только; но мы едвали опустили хоть одну сколько нибудь крупную статью расходовъ этой категоріи [2]).

Уже приступая къ изученію расходовъ города за разсматриваемый нами періодъ времени, мы оговорились, что вмѣстѣ съ этимъ, такъ сказать eo ipso, мы разсмотримъ и всѣ существенные предметы вѣдомства городскихъ учрежденій. Такъ это и вышло, да иначе и быть не могло: законодатель называетъ самые предметы вѣдомства перечисляя именно статьи расходовъ этихъ учрежденій. Теперь остается еще сказать нѣсколько словъ о тѣхъ предметахъ вѣдомства городскихъ учрежденій, которые не вошли ни въ уставъ о городскомъ хозяйствѣ, ни въ частныя положенія объ этомъ послѣднемъ въ отдѣльныхъ городахъ и которые перечисляются въ «общихъ учрежденіяхъ городскаго общественнаго управленія» и большая часть изъ которыхъ не больше какъ повинность, возложенная государствомъ на городскія общества, повинность натуральная въ отличіе отъ денежной, съ которой мы только что ознакомились Это тѣ предметы вѣдомства

---

[1]) См. 2 П. С. З. № 7589: въ Одессѣ—тоже генералъ-губернаторъ. До 1837 года отопленіе губернаторскихъ домовъ (впрочемъ только съ 1832 года) во всѣхъ городахъ было отнесено на счетъ городовъ; съ 1837 года оно—на счетъ земства. См. «проэктъ городскаго хозяйства» (1874 года) «Матеріалы, относ. до новаго обществ. устройства въ гор. имперіи», т. I, стр. 317, прим. 2.

[2]) Очень подробный перечень доходовъ и расходовъ, по рубрикамъ установленнымъ въ городскихъ росписяхъ, сдѣланъ въ проэктѣ городскаго хозяйства, составленномъ министерствомъ вн. дѣлъ въ 1864 году. См. «Матеріалы, относ. до новаго общ. устройства въ городахъ имперіи», т. I, стр. 324—328; 336—341; 343—348—расходы; а 358—365; 381—383; 386—396; 400—406; 412—415 и наконецъ 417—419. Этотъ перечень въ высшей степени полонъ; но пользоваться имъ какъ источникомъ нужно съ большой осторожностью: его ссылки на Полн. Собр. Законовъ—болѣе чѣмъ подозрительны: во многихъ говорится не о томъ, на что ссылаются; нѣкоторыхъ совсѣмъ найти нельзя и т. п.

или лучше обязанности городскихъ учрежденій, которые законодатель перечисляетъ подъ рубриками «дѣлъ общественныхъ», «по торговой полиціи» и «по дѣламъ казеннымъ» [1]). Къ этого рода дѣламъ, вѣдаемымъ шестигласной думой, законодатель относитъ между прочимъ такія изъ общественныхъ, какъ онъ ихъ называетъ, дѣлъ: составленіе ревизскихъ сказокъ о всѣхъ обывателяхъ города, принадлежащихъ къ податнымъ сословіямъ; записыванье купечества въ особую баркатную книгу, веденіе списковъ почетныхъ гражданъ; записыванье въ городскія состоянія лицъ другихъ сословій, какъ напр., торгующихъ дворянъ, крестьянъ; выдача всѣмъ обывателямъ городскихъ сословій паспортовъ, управленіе гильдіями и цехами; наконецъ, приведеніе иностранцевъ къ присягѣ на подданство Россіи [2]). Всѣ эти дѣла, намъ кажется, вовсе не носятъ и тѣни характера общественно-городскаго; всѣ они, кромѣ «привода иностранцевъ къ присягѣ», носятъ чисто сословный характеръ; а послѣднее не носитъ и этого и уже по совершенно непонятнымъ мотивамъ возложено законодателемъ на думы. Но перечисленныя дѣла еще не всѣ изъ общественныхъ, возложенныхъ на думы; на эти же послѣднія законодатель возлагаетъ также всѣ дѣла «по описи и оцѣнкѣ» имуществъ назначаемыхъ къ аукціону и, совсѣмъ уже не вяжущееся ни съ однимъ изъ только что названныхъ дѣлъ, дѣло «о кружечномъ сборѣ при церквахъ въ пользу бѣдныхъ» [3]). Совершенно такими же, имѣющими очень мало общаго съ чисто-городскими, общественными дѣлами, являются и всѣ дѣла, возложенныя на думы «по торговой полиціи»; всѣ эти дѣла, въ родѣ выдачи торговыхъ свидѣтельствъ и билетовъ (не вездѣ) купцамъ и ихъ приказчикамъ, свидѣтельствъ на пивоваренье, продажу вина въ погребахъ и т. п.; всѣ эти дѣла сколько-нибудь вяжутся съ существомъ тѣхъ учрежденій, на которыя возлагаются развѣ лишь потому, что съ тѣхъ промысловъ, на которые выдаются думой свидѣтельства и билеты, ею собираются опредѣленные доходы въ пользу города [4]). Тоже самое нужно замѣтить по отношенію

[1]) Св. Зак. т. II, ч. I, ст. 4443, § I, III и IV.
[2]) Тамъ же, § I, п. 5—10.
[3]) Тамъ же, п. 11—12.
[4]) Тамъ же, § III, п. 2—7.

къ такимъ обязанностямъ, какъ выдача бандеролей и клейменье мѣръ и вѣсовъ [1]). Таковаже связь съ городскими учрежденіями и такихъ возложенныхъ на нихъ дѣлъ, какъ «наблюденіе за точнымъ исполненіемъ въ городѣ всѣхъ правилъ, по торговлѣ установленныхъ» [2]). Подъ именемъ казенныхъ дѣлъ законодатель возлагаетъ на думы завѣдыванье раскладкой казенныхъ городскихъ податей и земскихъ, а вмѣстѣ и ихъ взиманіе; на думахъ же лежатъ и всѣ дѣла по отправленію рекрутской повинности податными сословіями городскаго населенія [3]). На нихъ же возлагается и еще одна категорія дѣлъ чисто сословныхъ; это такъ называемые дѣла судныя, очевидно въ отличіе отъ судебныхъ, въ которыя дума «не вмѣшивается» [4]); подъ этими судными дѣлами законодатель разумѣетъ вопервыхъ внесеніе въ особыя книги «проступковъ мѣщанъ неблагонадежнаго поведенія» и исправительныхъ наказаній, налагаемыхъ на нихъ обществомъ (мѣщанъ же, разумѣется) или судомъ; и вовторыхъ, утвержденіе приговоровъ этихъ обществъ о наказаніи такихъ порочныхъ членовъ своихъ [5]).

Этимъ мы кончили съ вопросомъ о расходахъ городскихъ и предметахъ вѣдѣнія городскихъ думъ; но кончили лишь съ одной стороной этого вопроса: мы только, по возможности полно, констатировали эти предметы вѣдѣнія. Теперь остается разсмотрѣть этотъ же вопросъ, но съ другой его стороны; именно, насколько самостоятельно дума вѣдала всѣ тѣ предметы, которые переданы ей законодателемъ; что значило расходованье думой городскихъ суммъ на извѣстныя потребности; какъ она расходовала эти суммы, насколько дѣлала это независимо отъ органовъ правительственной администраціи? Эта сторона даннаго вопроса стоитъ въ неразрывной связи съ вопросомъ объ отношеніи городскихъ учрежденій къ правительственнымъ властямъ. Исходя изъ этой связи, мы и будемъ разсматривать данный вопросъ.

---

[1]) Тамъ же, п. 8—9.
[2]) Тамъ же, п. 1.
[3]) Тамъ же, § IV, п. 1—2.
[4]) Ст. 4444.
[5]) Ст. 4443, § V, п. 1—2.

IV. Уставъ о городскомъ хозяйствѣ открывается опредѣленіемъ, что всѣ статьи расходовъ, подобно статьямъ доходовъ, опредѣляются или «общимъ закономъ», или «частными положеніями», т. е. тѣмъ же закономъ, но лишь имѣющимъ мѣстное значеніе [1]). Такимъ образомъ, употребляя выраженіе законодателя «производство расходовъ» тѣснѣйшимъ образомъ обставлено рамками законныхъ опредѣленій. Мы уже мимоходомъ замѣтили, что городскія учрежденія по отношенію къ доходамъ являлись лишь раскладчиками ихъ и сборщиками [2]). «Городская дума сама собою отнюдь не установляетъ никакихъ поборовъ», говоритъ законодатель [3]); за ней едвали даже въ этомъ отношеніи признается и право на иниціативу, если всмотрѣться по ближе въ тѣ постановленія законодателя, судя по которымъ, пожалуй, можно за думой признать это право. Уставъ о гор. хозяйствѣ говоритъ, что «городскія думы должны прилагать старанія о приращеніи городскихъ доходовъ, испрашивая по этому поводу высочайшаго разрѣшенія черезъ министерство вн. дѣлъ»; но все это вмѣстѣ «съ губернскими начальствами» [4]); причемъ эта со-

[1]) Св. Зак. т. XII, ч. II, ст. 1; см. также ст. 5: «городскіе доходы употребляются вообще не иначе, какъ на расходы, закономъ опредѣленные».

[2]) Въ «частныхъ положеніяхъ» обыкновенно говорится, что городская дума «печется и имѣетъ наблюденіе чрезъ своихъ гласныхъ, дабы доходы ея поступали въ свое время бездоимочно» 2 П. С. З. № 1471, § 46 и слѣд.: «въ особенности имѣетъ наблюденіе за сборами съ промышленности и съ промышленниковъ». См. тамъ же, № 7589, § 42 и 43; № 8293, §§ 43 и 44; № 2521, § 45 и 46; № 4802, § 57 и 58, и др.

[3]) Уст. о гор. хоз. ст. 10. «Дума въ годовыхъ издержкахъ своихъ», говорится «въ частныхъ положеніяхъ», ограничиваясь назначаемою въ годовомъ росписаніи суммою, ни подъ какимъ предлогомъ не выходитъ изъ оной»—2 П. С. З. № 1411, § 55; «а тѣмъ паче не дѣлаетъ новыхъ расходовъ, въ росписаніи неозначенныхъ». Тамъ же: см. также № 8293, § 54; № 7589, § 55, и др.

[4]) Статья ст. 9. Въ 1 П. С. З. № 30295, § 36 говорится, что городская дума «со всею тщательностью» должна заботиться чтобы количество городскихъ доходовъ по каждой статьѣ не только не уменьшалось, но «по возможности было бы увеличиваемо»... «если бы послѣдовало въ какой либо статьѣ дохода уменьшеніе, то дума обязана употребить надлежащія мѣры къ пополненію, донося о томъ начальнику губерніи и дѣйствуя по его наставленіямъ».

вмѣстность стараній вовсе неопредѣлена и въ жизни, разумѣется, совмѣстность эта незамѣтно превращалась въ совершенно подначальническія отношенія думъ къ этимъ «губернскимъ начальствамъ»; что, собственно говоря и констатируется самимъ же уставомъ, когда въ немъ говорится, что «городская дума входитъ о нуждахъ своихъ съ представленіями къ начальнику губерніи [1]), въ которомъ, думаемъ, и олицетворяются всѣ губернскія начальства, вмѣстѣ съ которыми рекомендуется думамъ стараться о приращеніи городскихъ доходовъ. Самый «сборъ и храненіе» городскихъ доходовъ находится подъ надзоромъ все того же начальника губерніи [2]). При такомъ положеніи вещей, само собою понятно, болѣе чѣмъ сомнительнымъ становится право иниціативы со стороны думъ относительно приращенія городскихъ доходовъ. Прямое заключеніе о полномъ отсутствіи этого права у думъ приходится, уже не колеблясь, сдѣлать изъ того же самаго устава о гор. хозяйствѣ, одной изъ послѣднихъ статей второй главы его. Въ этой статьѣ законодатель, совершенно уже забывая только что разсмотрѣнное нами положеніе о стараніи думъ относительно изысканія источниковъ доходовъ, прямо говоритъ, что «въ случаѣ недостатка городскихъ доходовъ на содержаніе полиціи или же иныя необходимыя потребности города, начальникъ губерніи изыскиваетъ способы къ умноженію оныхъ» [3]).

---

[1]) Тамъ же, ст. 10. См. также предъидущее примѣчаніе въ концѣ.

[2]) Тамъ же, ст. 6. См. также 2 П. С. 3. № 12128, § 93: дума принимаетъ законныя мѣры «о взысканіи съ неисправныхъ плательщиковъ..., донося въ тоже время о распоряженіяхъ своихъ начальнику губерніи». См. также № 6487, § 61; № 1471, § 49 и др.; Св. Зак. т. II, ч. I, «о губернаторахъ», ст. 469: здѣсь уже прямо на губернатора возлагаются заботы «о приращаніи доходовъ и....о возможномъ уменьшеніи расходовъ».

[3]) Это—статья 19. По продолженію къ XII тому она нѣсколько измѣнена, въ чисто, впрочемъ редакціонномъ отношеніи. Притомъ въ примѣчаніи къ этой статьи говорится, что тамъ, гдѣ существуютъ комитеты для уравненія городскихъ повинностей, «соображенія объ умноженіи доходовъ и точномъ опредѣленіи расходовъ города лежитъ на нихъ». Стало быть, во всякомъ случаѣ за думой не остается ничего по данному предмету. Статья эта, вмѣстѣ съ примѣчаніемъ дословно повторяется во II т. Св. Зак.—«о губернаторахъ», ст. 471 по продолженію.

Такимъ образомъ, инициатива думы какъ разъ въ томъ конкретномъ случаѣ, когда ее и необходимо бы пустить въ ходъ, совершенно изчезаетъ и замѣняется, если только здѣсь можно говорить о замѣнѣ, «приглашеніемъ» со стороны губернатора «къ себѣ или въ губернское правленіе для совѣщанія о семъ» не членовъ шестисласной думы, на которой, повидимому, лежатъ заботы о данномъ предметѣ, а только «городскаго головы и депутатовъ всѣхъ сословій, владѣющихъ въ томъ городѣ какою либо недвижимостью» [1]). Разумѣется, въ городскомъ головѣ въ данномъ случаѣ и этихъ сословныхъ депутатахъ нельзя видѣть прежде всего, такъ сказать, носителей инициативы думы; а потомъ и самъ-то по себѣ никто изъ нихъ не имѣетъ никакого значенія кромѣ совѣщательнаго: ихъ приглашаютъ, такъ сказать, для развѣдки у нихъ о состояніи городскаго хозяйства и только. И такъ, всякая инициатива по отношенію къ разширенію, увеличенію доходовъ города у думы отнимается. Тоже самое нужно сказать и относительно ея инициативы по отношенію къ расходамъ. Мы уже видѣли, что по отношенію къ расходамъ какъ и доходамъ городская дума связывалась закономъ совершенно. Разъ точно опредѣлены предметы расхода, размѣры его, дума можетъ дѣйствовать только въ этихъ предѣлахъ. А предѣлы эти устанавливаются «ежегодными смѣтами» доходамъ и расходамъ, которыя составляются, думами или замѣняющими ихъ ратушами, по данной правительствомъ формѣ; эти, составленныя городскими учрежденіями, смѣты идутъ къ «начальнику губерніи», который «въ присутствіи губернскаго правленія» тщательно «разсматриваетъ во всѣхъ ли онѣ частяхъ правильны и составлены на законномъ основаніи»; если всѣ эти условія на лицо, то «списки» съ нихъ отправляются въ министерство вн. дѣлъ; если же въ смѣтѣ окажется что либо, нарушающее эти два условія или «обременительное для жителей», то она возвращается снова въ думу [2]).

---

[1]) Таже статья. Такими же совѣщателями по этому вопросу являются въ комитетахъ представители отъ сословій, входящіе въ составъ ихъ.

[2]) Тамъ же, ст. 8. См. также 1 П. С. З. № 30552, §§ 65—67; и др...2 П. С. З. № 8293, §§ 51—53; тамъ же, № 4802, §§ 65—67 и № 6457,

По разсмотрѣніи губернскимъ правленіемъ смѣта утверждается или губернаторомъ, или, смотря по величинѣ суммы, министромъ вн. дѣлъ [1]; но по отношенію «къ составу» городскихъ доходовъ и «раскладкѣ ихъ» предварительно требуется «заключеніе министерства финансовъ» [2]. Разъ смѣта прошла всѣ эти инстанціи, городскія учрежденія должны держаться рамокъ, ею установленныхъ—буквально. «Сверхъ опредѣленныхъ расходовъ городскія общества», говоритъ законодатель, «не могутъ сами собою издерживать деньги городскія» [3]; въ томъ случаѣ, если бъ они нашли нужнымъ израсходовать какую либо сумму изъ имѣющихся на лицо городскихъ доходовъ на что либо «къ пользѣ общей, къ выгодѣ и къ украшенію города нужное», то какъ бы это полезное или нужное нужно не было, на него ни въ какомъ случаѣ не могло быть израсходовано городскимъ учрежденіемъ ни одной копѣйки; оно должно представить объ этомъ начальнику губерніи и «ожидать его дозволенія» [4]. Если за

---

§§ 69—71 и др. Эта же статья устава съ небольшими редакціонными измѣненіями повторяется и въ Св. Зак., т. II, «о губернаторахъ», ст. 470. Иногда губернатору для разсмотрѣнія смѣты давалось право «нарядить особую комиссію» по собственному избранію, какъ, напр., въ Саратовѣ—2 П. С. З. № 12128. Въ 1826 году воен. ген. губернаторъ Москвы предлагаетъ смѣту думы на разсмотрѣніе особаго комитета изъ гражданскаго губернатора, губернскаго предводителя дворянства, оберъ-полиціймейстера, директора строительнаго комитета, городскаго головы и по одному депутату отъ дворянъ и купцовъ.—2 П. С. З. № 315. Справка. Это примѣнено въ томъ же году и къ Петербургу.—Сборн. цирк. и инстр., т. V, стр. 4.

[1]) Уст. гор. хоз., ст. 8. Губернскимъ правленіемъ росписи утверждаются, не позже ноября мѣсяца, впрочемъ, «впредь до особаго распоряженія», если количество доходовъ даннаго города менѣе 30000 р.; если же количество доходовъ достигаетъ суммы въ 30000 р. или большей, то росписи, по разсмотрѣніи ихъ въ губернскомъ правленіи не позже 15 ноября представляются «на окончательное утвержденіе министерства вн. дѣлъ». Сборн. цирк. и инстр., т. V, стр. 24—26.

[2]) Уст. гор. хоз., ст. 7. См. также Св. Зак. т. I, учр. министерства фин., ст. 880 и 881.

[3]) Тамъ же, ст. 11. Здѣсь подъ городскими обществами нужно разумѣть ихъ представителей—думы и ратуши.

[4]) Тамъ же. Самыя росписи въ исполненіе приводятся «по указу»

аккуратнымъ покрытіемъ всѣхъ закономъ предписанныхъ расходовъ въ городскомъ учрежденіи остаются какія либо излишки, то они уже по собственной на этотъ разъ инициативѣ, если только въ этомъ случаѣ можетъ быть рѣчь о какой либо инициативѣ, могутъ обратить ихъ или на учрежденіе банка городскаго, или же вносить ихъ въ качествѣ вклада въ государственныя кредитныя учрежденія или въ приказъ общественнаго призрѣнія, или наконецъ раздавать ихъ отъ своего лица и подъ собственной отвѣтственностью въ ссуду купечеству [1].

Но такъ относиться къ остаткамъ думы могли лишь въ тѣхъ городахъ, гдѣ не было особыхъ, «частныхъ» положеній; на основаніи же этихъ послѣднихъ остатки отъ городскихъ доходовъ не могли быть сдаваемы въ кредитныя учрежденія: имъ немедленно находилось назначеніе, разумѣется, не думой, а начальникомъ губерніи; и только уже по удовлетвореніи этихъ расходовъ изъ остатковъ предписывалось составить особый капиталъ такъ наз. «остаточныхъ суммъ отъ городскихъ расходовъ». Но и эти суммы обращаются, составляя «въ счетахъ думы» особую статью, «на общеполезныя въ городѣ строенія или заведенія»; и, разумѣется», не иначе какъ съ разрѣшенія начальника губерніи» [2]. Но разрѣшеніе только этого начальника достаточно лишь въ Нижнемъ-Новгородѣ въ данномъ случаѣ; въ большинствѣ же другихъ

изъ губернскаго правленія. Никакія отступленія отъ росписи не допускаются. Дозволяется лишь пополнять «передержку» по одному предмету остатками отъ другихъ, но все таки съ разрѣшенія губернскаго правленія, которое доводитъ объ этомъ до свѣдѣнія министерства. Тоже и относительно «нетерпящихъ отлагательства» расходовъ изъ экстраординарныхъ суммъ. На непредвидѣнные расходы должна быть составлена дополнительная роспись, проходящая тѣже инстанціи. «Сборн. цирк. и инстр., т. V, стр. 27—31.

[1]) Тамъ же, ст. 20, по продолженію.

[2]) См. 2 П. С. З. № 1471, §§ 65—68. Въ § 69, однако, постановляется: «впрочемъ всѣ остатки отъ городскихъ суммъ отдаются каждогодно» для приращенія % въ прик. общ. призр. Въ 1806 году въ Кіевѣ предписано эти остатки употреблять на удовлетвореніе цѣлаго ряда потребностей городскихъ и уже только за удовлетвореніемъ ихъ остающіяся деньги поступаютъ въ прик. общ. призр. или общественбанкъ. 1 П. С. З. № 22231. См. также 2 П. С. З. № 2521, § 65—66 и № 8293; № 12128 и др.

городовъ эти остатки могутъ быть расходуемы на перечисляемыя частнымъ положеніемъ городскія потребности лишь съ высочайшаго разрѣшенія [1]). Если таково было отношеніе думъ и ратушъ, такъ сказать, къ свободнымъ городскимъ доходамъ, остававшимся отъ удовлетворенія всѣхъ установленныхъ смѣтой расходовъ; если по отношенію даже къ нимъ онѣ были связаны по рукамъ и ногамъ, не имѣя права по собственному усмотрѣнію израсходовать ихъ на тѣ или другія необходимыя нужды и потребности города; то тѣмъ менѣе могли имѣть самостоятельности городскія учрежденія по отношенію къ займамъ, которые имъ дѣлать категорически запрещалось уставомъ о гор. хозяйствѣ подъ страхомъ отвѣтственности. Въ случаѣ недостатковъ на удовлетвореніе извѣстныхъ нуждъ, они обязаны о способахъ ихъ возмѣщенія представить начальнику губерніи, который «въ случаяхъ закономъ неопредѣленныхъ, долженъ испрашивать разрѣшенія по начальству» [2]). Такимъ образомъ, городскія учрежденія—шестигласная дума или ратуша—по отношенію къ доходамъ и расходамъ или точнѣе къ городскому управленію вообще на каждомъ своемъ шагу, въ каждомъ своемъ дѣйствіи, связывались по рукамъ и ногамъ во первыхъ предѣлами смѣтъ, а во вторыхъ, за ея предѣлами—властью начальства какъ мѣстнаго, такъ и центральнаго. Казалось бы, что въ самомъ составленіи годовой смѣты эти учрежденія пользовались большимъ или меньшимъ просторомъ. Ничуть. Мы видѣли, что смѣты составлялись «по законной формѣ». Эта то форма и налагала свою сильную руку на всякую со стороны городскихъ учрежденій попытку къ проявленію какой либо самостоятельности при составленіи ежегодной смѣты город-

---

[1]) См., напр. 2 П. С. З. № 8293—положеніе г. Харькова; въ немъ не опредѣляется путь восхожденія даннаго вопроса до высочайшей власти; но въ другихъ положеніяхъ это опредѣленіе содержится: начальникъ губерніи представляетъ министерству вн. дѣлъ, откуда уже дѣло и идетъ на высочайшее утвержденіе. См. 2 П. С. З. № 12128, § 133; № 7590, § 68 и много другихъ.

[2]) Статья 17. Въ іюнѣ 1857 года къ статьѣ этой было прибавлено слѣдующее примѣчаніе: министру вн. дѣлъ предоставлено утверждать собственною властью производство, въ случаѣ надобности, ссудъ изъ запаснаго капитала одного города на покрытіе расходовъ по другому городу». Продолженіе ко II части XII тома.

ского бюджета [1]). Но и эту форму не нашли достаточной для обезпеченія общественныхъ интересовъ отъ нарушеній со стороны общественныхъ же органовъ управленія. Мы указывали, какія ступени должна была проходить смѣта. Это то прохожденіе ложилось на дѣятельность городскихъ учрежденій еще болѣе тяжолой рукой. Ни въ уставѣ о городскомъ хозяйствѣ, ни въ «частныхъ положеніяхъ» мы не находимъ никакихъ опредѣленій, въ теченіи какого, напр., времени начальникъ губерніи долженъ разсмотрѣть смѣту; не находимъ мы сколько нибудь точныхъ указаній и на то, въ какихъ именно случаяхъ начальникъ губерніи возвращаетъ смѣту опять въ думу и, наконецъ, сколько разъ онъ можетъ дѣлать это. Мотивировать свои требованія губернаторъ вовсе необязанъ. Начальникъ губерніи уже могъ очень и очень значительно урѣзать и растянуть смѣту, составленную городскимъ учрежденіемъ. Не въ меньшей степени, разумѣется тому и другому подвергалась она въ министерствѣ вн. дѣлъ [2]).

---

[1]) Еще въ пятидесятыхъ годахъ правительство убѣждено было, что вся суть городскаго управленія—въ «тщательномъ изданіи и строгомъ исполненіи городскихъ смѣтъ». «Сборн. цирк. и инстр., т. V, стр. 4. Порядокъ составленія этихъ смѣтъ или росписей опредѣлялся (приблизительно одинаково) каждымъ частнымъ положеніемъ о городскихъ доходахъ и расходахъ. Но въ нихъ все таки не было тѣхъ «опредѣленности и единообразія», которыя были желательны; почему уже въ 1836 году министерство вн. дѣлъ составило «примѣрное» или нормальное росписаніе статей городскихъ доходовъ и расходовъ, которое, постепенно дополняясь и развиваясь, вылилось въ 1849 году въ особую инструкцію «для составленія, утвержденія и исполненія городскихъ росписей», которая распространила, такъ сказать, приложила къ дѣлу постановленія свода законовъ. Тамъ же, стр. 6—8. Роспись должна состоять изъ двухъ отдѣловъ—доходы и расходы;—каждый отдѣлъ изъ двухъ главъ по роду доходовъ и расходовъ; статьи доходовъ и расходовъ изъ извѣстнаго количества графъ. Каждое «смѣтное назначеніе» должно быть подкрѣплено «подробными свѣдѣніями и расчетами»; наличныя суммы, неприкосновенные и остаточные капиталы, долги, недоимки, невыполненные расходы вносятся не въ росписи, а въ особыя вѣдомости, опять таки составляемыя по формѣ. Въ качествѣ приложенія къ росписямъ и вѣдомостямъ составляется особый «журналъ», въ которомъ излагаются «соображенія» думы по предметамъ росписи и вѣдомостей. Тамъ же, стр. 12—18.

[2]) Просматривая утвержденныя министерствомъ «городскія росси-

Въ своемъ мѣстѣ мы замѣтили уже, что вездѣ, гдѣ были комитеты для уравненія городскихъ повинностей, къ нимъ, вмѣстѣ со многимъ другимъ, отходило и составленіе ежегодныхъ смѣтъ, что и понятно само собою: ихъ задачей было именно урегулированье отдѣльныхъ частей этихъ смѣтъ съ цѣлью облегченія обывателей; они открывались прямо съ цѣлью «поставить доходы и расходы» даннаго города «сколь возможно въ лучшую соразмѣрность и открыть способы къ обращенію остатковъ отъ оныхъ на полезныя заведенія». Такъ что, въ силу такой своей цѣли, комитетъ eo ipso долженъ былъ совершенно устранить думу отъ составленія смѣтъ. Въ силу тѣхъ же цѣлей, ради которыхъ они учреждены, комитеты пришли къ убѣжденію, что городскія думы окончательно не въ состояніи «управлять симъ дѣломъ» т. е. городскимъ хозяйствомъ «съ надлежащею вѣрностью и порядкомъ» уже потому просто, что онѣ и учреждены то были Екатериной II будто бы «для предметовъ далеко не столь многосложныхъ и до дѣлъ одного купечества касающихся»; почему и предлагалось «оставить городскую думу при тѣхъ же однихъ предметахъ и обязанностяхъ, какіе присвоены ей городовымъ положеніемъ; а для управленія городскими доходами и расходами учредить непремѣнный комитетъ или городское правленіе», предсѣдателемъ котораго являлась бы «особа отъ императорскаго величества», а члены состояли бы изъ чиновниковъ коронной службы и по четыре представителя отъ дворянъ и купцовъ; а подчинить слѣдуетъ это учрежденіе «подъ начальство военнаго губернатора на томъ основаніи, на какомъ состоитъ казенная палата» [1]). Такое учрежденіе проэктировалось въ Москвѣ въ началѣ 1806 года, стало быть

си за нѣсколько лѣтъ въ «Журн. министерства вн. дѣлъ», начиная съ 1854 г., мы находили утвержденными безъ измѣненія министерствомъ росписи лишь въ меньшинствѣ; большинство терпѣло измѣненія, которыя дѣлались на самыя ничтожныя, сравнительно, суммы; напр., при бюджетѣ тысячъ въ тридцать слишкомъ, измѣненія въ ту или другую сторону дѣлались на нѣсколько сотъ рублей; при бюджетѣ въ нѣсколько десятковъ тысячъ—на тысячи и т. п. См. Журн. министерства вн. дѣлъ за 1854 г., ч. V, стр. 37, 212; ч. VI, стр. 53, 169. Тамъ же, 1856 г., ч. XVIII, стр. 58, и т. д.

[1]) 1 II. С. З. № 22030, XV.

вслѣдъ за возстановленіемъ городоваго положенія. Учрежденіе это или покрайней мѣрѣ аналогичное ему и должно было явиться неизбѣжно результатомъ взгляда, что «городскіе доходы установлены на предметы государственной потребы и службы; почему и не могутъ подлежать самопроизвольству» [1]). Если это именно учрежденіе и не было введено, то комитеты, въ высшей степени съ нимъ аналогичные, мы видѣли, устроены были еще при императорѣ Александрѣ во многихъ городахъ; они остались и въ царствованіе Николая, устраивались при немъ и вновь, устраивались притомъ не только съ такимъ общимъ характеромъ, какъ комитеты для уравненія повинностей, но и со спеціальнымъ; такимъ комитетамъ поручались спеціальныя отрасли городскаго правленія—строительная, пожарная и т. п. Этого рода комитеты стали появляться еще и при императорѣ Александрѣ въ родѣ спеціальныхъ комитетовъ о городскихъ повинностяхъ [2]), строительныхъ и др. [3]). Но при его преемникѣ комитеты этого рода росли въ городахъ какъ говорится не по днямъ, а по часамъ: появляются комитеты строительные, комитеты о мостовыхъ и т. п. [4]). Одни изъ нихъ, напр., мостовые составлялись исключительно изъ выборныхъ лицъ—изъ представителей отъ городскихъ обывателей всѣхъ сословій, «имѣющихъ въ городѣ собственные домы»; другіе—по преимуществу изъ мѣстныхъ правительственныхъ чиновниковъ съ очень скромнымъ участіемъ выборнаго элемента въ лицѣ, напр. городскаго головы и нѣсколькихъ членовъ, въ большинствѣ случаевъ—двухъ отъ купцовъ только или отъ купцовъ и дворянъ; такъ организуются комитеты строительные [5]). Во второй поло-

---

[1]) Тамъ же

[2]) См. 1 П. С. З. № 29926—въ Петербургѣ, № 22949—въ Москвѣ.

[3]) Начало комитетамъ этого рода надо видѣть въ особой московской «комиссіи для строеній», созданной въ половинѣ 1813 года для возстановленія Москвы послѣ ея сожженія въ 1812 году, тамъ же, № 25407.

[4]) 2 П. С. З. № 7848 и № 10955, тамъ же № 9149—въ Нижнемъ-Новгородѣ; тамъ же, № 9775—въ Калугѣ; № 9882—въ Харьковѣ; № 10769—въ Саратовѣ; № 11190—въ Тулѣ; № 12100—въ Архангельскѣ. См. также №№ 13949; 14697; 15026; 15629 и др.

[5]) Приблизительно составъ ихъ во всѣхъ городахъ—одинъ и тотъ же: предсѣдатель—военный губернаторъ или гражданскій; члены—

винѣ 1842 года мы встрѣчаемся съ поменьшей мѣрѣ страннымъ казусомъ въ полномъ собраніи законовъ: строительные комитеты, такъ поспѣшно и энергически учреждаемые до августа этого года въ виду такой, казалось, настоятельной потребности, вдругъ найдены совершенно излишними въ виду того слишкомъ простаго обстоятельства, что имъ, оказывается передали въ вѣдомство дѣла, совершенно однородныя съ тѣми, которыя вѣдались губернскими строительными коммиссіями; и сразу, однимъ постановленіемъ, уничтожено четырнадцать городскихъ строительныхъ комитетовъ, такъ сказать, за ихъ полной ненужностью [1]). Однако, и послѣ этого мы еще встрѣчаемся съ этими комитетами: напр., въ Островѣ, уѣздномъ городѣ псковской губерніи, въ 1847 году былъ открытъ строительный комитетъ [2]). Если комитеты объ уравненіи городскихъ повинностей, или впослѣдствіи смѣнившіе, ихъ комитеты о доходахъ и расходахъ города [3]), вѣдали лишь смѣту городскую, то комитеты строительные и т. п. вѣдали уже отдѣльныя отрасли городскаго хозяйства; въ томъ и другомъ случаѣ у думы городской узурпировались наиболѣе существенныя функціи ея. Строительные комитеты вѣдали въ городѣ всякаго рода постройки, какъ казенныя, такъ общественно-городскія и частныя; но этимъ ихъ функція не ограничивалась: они же вѣдали мостовыя, бульвары, общественные сады, заборы и т. п.; словомъ, внѣшнее благообразіе города, если можно такъ выразиться, во-

---

вице-губернаторъ, губернскій предводитель дворянства, ассессоръ строительной коммиссіи, начальникъ работъ, инженерный офицеръ корпуса путей сообщенія, полиціймейстеръ, городской архитекторъ и наконецъ,— городской голова и д в а депутата отъ сословій. Разумѣется, члены отъ правительства не вездѣ одни и тѣже; ихъ составъ видимо обусловливался наличностью этихъ лицъ въ данномъ городѣ. Въ 1841 году предписано было во всѣхъ городахъ въ составъ строительнаго комитета ввести командира мѣстнаго гарнизоннаго батальона. 2 П. С. З. № 14834. См. также «уст. о службѣ по выбор.» ст. 311.

[1]) См. 2 П. С. З. № 15998.

[2]) 2 П. С. З. № 21036. Въ Одессѣ, Таганрогѣ и Керчи комитеты существуютъ до послѣдняго времени. Св. Зак. 1857 г., т. XII, Строител. уставъ, ст. 93 и сл.

[3]) 1 П. С. З. №№ 28341 и 28439.

обще [1]). Понятно само собою—уже изъ самаго состава ихъ—что комитеты эти, вѣдая дѣла, составляющія, такъ сказать, неотъемлемую существенную сторону городскаго управленія, не могли стоять ни въ какихъ зависимыхъ отношеніяхъ къ думѣ. Они подчинялись, какъ бы составляя часть ихъ организаціи—центральнымъ правительственнымъ учрежденіямъ; до 1842 года они состояли въ вѣдѣніи военнаго министерства по департаменту военныхъ поселеній; а съ этого года были подчинены, передъ самой ихъ смертью, главному управленію путями сообщенія и публичными зданіями [2]). Эта подчиненность выражается въ отчетности и отвѣтственности губернскихъ строительныхъ коммиссій и комитетовъ передъ главноуправляющимъ путями сообщенія и публичныхъ зданій [3]). Такимъ образомъ, городская дума совершенно устранена отъ даннаго дѣла; всѣ ея отношенія къ нему и вѣдающимъ его учрежденіямъ, ограничиваются лишь тѣмъ, что она отпускаетъ средства на производимыя ими расходы по удовлетворенію городскихъ потребностей. Она можетъ въ извѣстныхъ случаяхъ производить торги или же «можетъ производить работы хозяйственными способами безъ составленія особыхъ на то смѣтъ» со стороны, разумѣется строительныхъ коммиссій и комитетовъ; т. е., другими словами думы ограничиваютъ все свое участіе въ этого рода дѣлахъ выдачей денегъ [4]) въ той или иной

---

[1]) См. всѣ вышеприведенные указы объ учрежденіи комитетовъ, а также Св. Зак., т. XII, «Уст. строител.», ст. 5, 10, 40, 98 и 99. См также Св. Зак., т. II, «о губернаторахъ» ст. 442. Въ дѣлахъ ярославскаго губернскаго архива мы не разъ встрѣчали дѣла, напр., объ очищеніи «мытнаго двора» именно по иниціативѣ строительнаго комитета, а потомъ—строительной коммиссіи.

[2]) 2 П. С. З. № 15951. Подчиненіе военному министерству обусловливалось тѣмъ обстоятельствомъ, что комитеты (иногда спеціальные) вѣдали и постройку казармъ. См. «Уст. строител.» (Св. Зак. т. XII) ст. 7, 93 и 81.

[3]) Св. Зак., т. XII, «Уст. строител.», ст. 80—87.

[4]) Тамъ же, ст. 44, 45 и 98, п. 2. См. также «Сборн. цирк. и инстр.», т. V, стр. 27 и 28. Св. Зак., т. X, ч. I, ст. 1805. Дума могла производить торги по подрядамъ и поставкамъ на удовлетвореніе другихъ потребностей; причемъ эти подряды и поставки вмѣстѣ съ торгами по сдачѣ въ аренду различнаго рода городскихъ оброчныхъ ста-

формѣ; денегъ, отчета въ которыхъ требовать она не имѣетъ никакого права, такъ какъ учрежденія, ихъ расходующія, вовсе ей не подчинены. Въ сущности, внѣ области вѣдѣнія городской думы осталась и такая, не послѣдней важности, функція, какъ завѣдыванье квартирной повинностью въ городѣ. Этимъ дѣломъ вѣдала особая комиссія—квартирная, составъ которой, исключая предсѣдателя, выборный; но эти члены ея—не изъ гласныхъ думы, а спеціально выбранные общественными сословными собраніями депутаты: «отъ дворянства, въ городѣ домы имѣющаго» и отъ купечества съ мѣщанствомъ [1]); предсѣдателемъ ея былъ полицеймейстеръ или городничій, а во владѣльческихъ городахъ владѣлецъ города [2]), который могъ, съ согласія министра, передать предсѣдательство другому лицу [3]). Вліяніе предсѣдателей въ этихъ коммиссіяхъ понятно само собою, но оно становится огромнымъ въ силу того, что самые выборы депутатовъ производятся сословіями подъ предсѣдательствомъ предсѣдателей тѣхъ же коммиссій, т. е. полиціймейстеровъ, городничихъ и владѣльцевъ [4]). Коммиссіи эти завѣдуютъ постоемъ, руководясь положеніями устава о земскихъ повинностяхъ [5]).

И такъ, что же, въ концѣ концовъ, вѣдаютъ думы по отношенію къ городскому благоустройству вообще? Можно смѣло отвѣтить, нисколько не рискуя впасть въ предвеличеніе—почти ничего, если не вовсе ничего. Онѣ вѣдаютъ развѣ освѣще-

---

тей и угодій утверждались губернаторомъ, если сумма подряда или аренды не превышала 10 тыс. рублей; министромъ—до 30 тысячъ рублей; а все что свыше этой послѣдней суммы—правит. сенатомъ. Уст. о гор. хоз., ст. 16 и 2 П. С. З. № 27185—мнѣніе госуд. совѣта отъ 27 апрѣля 1853 г., п. 2. Тоже самое—Св. Зак., т. X, ч. I, ст. 1872 г.

[1]) Уст. о земск. повин. ст. 282; отъ дворянъ—одинъ депутатъ, а отъ купечества и мѣщанства вмѣстѣ одинъ. Избирались эти депутаты на одинъ годъ. Тамъ же, ст. 284.

[2]) Тамъ же, ст. 282 и 283. Въ опредѣленныхъ городахъ въ составъ коммиссіи входятъ депутаты отъ греческихъ и еврейскихъ обществъ, ямщиковъ и государственныхъ крестьянъ. Тамъ же, ст. 283.

[3]) Тамъ же, ст. 283, прим. 2 по прод.

[4]) Тамъ же, ст. 285.

[5]) Статьи 286—310.

ніе улицъ, да очистку ихъ чрезъ своихъ нижнихъ выборныхъ органовъ; да и то, пожалуй, чаще уступаетъ это полиціи. Полиція, пожарная команда являлись только лишней статьей расхода по отношенію къ думамъ, которыя не вѣдали ихъ ни въ какомъ отношеніи, кромѣ выдачи на содержаніе ихъ закономъ опредѣленныхъ суммъ. Стало быть, думамъ только и оставалось вѣдать всякаго рода сборы и повинности городскіе и государственные, по отношенію къ раскладкѣ ихъ и взиманію, торговые промыслы и такія чисто канцелярскіе дѣла, какъ составленіе смѣты, веденіе ревизскихъ сказокъ, выдача паспортовъ и т. п. Однимъ словомъ, городская дума по характеру занятій обратилась въ простую канцелярію, и какого-то казначея, такъ какъ всѣ функціи по городскому управленію у нея были постепенно отобраны, по мѣрѣ учрежденія различнаго рода комитетовъ и т. п.

V. Но и въ скромной роли раскладчика и сборщика, составителя ревизскихъ сказокъ и т. п. дума все таки являлась въ опредѣленной степени дѣятелемъ, могущимъ въ сферѣ своей дѣятельности вызвать неудовольствіе ею въ томъ или иномъ правительственномъ или общественномъ учрежденіи или въ частномъ лицѣ. Отсюда, необходимость поставить городскую думу подъ извѣстный контроль, подвергнуть ее извѣстной отвѣтственности въ случаѣ какого либо нарушенія съ ея стороны, установить съ цѣлью предупрежденія съ ея стороны злоупотребленій ту или иную форму отчетности. Пуская въ ходъ ту или иную изъ этихъ мѣръ, прежде всего приходится опредѣлить тѣ органы или учрежденія, по отношенію къ которымъ дума или, замѣняющая ее, ратуша должна будетъ этими отвѣтственностью и отчетностью. Пытаясь уяснить себѣ вопросъ объ отношеніи думъ и ратушъ къ органамъ или учрежденіямъ ихъ контролирующимъ, мы остановимся въ нѣсколькихъ словахъ и на тѣхъ органахъ и учрежденіяхъ, которыя, какъ мы указывали въ своемъ мѣстѣ, состояли при думахъ и скажемъ объ ихъ отношеніяхъ къ этимъ послѣднимъ; наконецъ въ заключеніе этого отдѣла сдѣлаемъ въ двухъ словахъ бѣглый обзоръ всего нами въ немъ изложеннаго.

Уже на основаніи того, что было говорено только что объ отношеніи губернатора къ городскимъ смѣтамъ, расходамъ и т. п.

можно прямо заключить, что непосредственнымъ органомъ надзора государственнаго по отношенію къ городскимъ учрежденіямъ является начальникъ губерніи, «подъ надзоромъ» котораго, какъ уже было указано, состоятъ думы и ратуши «въ порядкѣ мѣстнаго управленія»; и который «обязанъ наблюдать за правильнымъ употребленіемъ суммъ и за исправностью въ производствѣ вообще по сей части дѣлъ»[1]). Но изъ этого опредѣленія, благодаря его, такъ сказать, спеціальной редакціи, можно, пожалуй заключить, что губернаторъ пользуется по отношенію къ городскимъ учрежденіямъ лишь относительно ихъ узко-финансовой дѣятельности. А на самомъ дѣлѣ вовсе не такъ. Мы видѣли, что составляемая ежегодно думой или ратушей смѣта идетъ на разсмотрѣніе губернатора; имъ утверждаются всѣ торги по подрядамъ и поставкамъ на сумму до десяти тысячъ рублей [2]); онъ же «бдительно наблюдаетъ и за общимъ благоустройствомъ и безопасностью въ городахъ,...имѣетъ тщательное попеченіе о хорошемъ устройствѣ пожарной части»[3]). На обязанности же губернатора лежитъ «неослабное наблюденіе за тѣмъ, чтобы подлежащія городовыя установленія неупустительно исполняли въ точности правила о порядкѣ веденія городовыхъ обывательскихъ книгъ» [4]). Вообще на губернаторѣ, въ качествѣ представителя органа высшаго правительственнаго надзора, лежитъ, какъ одна изъ важнѣйшихъ въ глазахъ законодателя функцій—«благоустройство внутренняго управленія въ городахъ» [5]). Какъ средство къ тому, чтобы имѣть возможность осуществить это

---

[1]) Уст. гор. хов., ст. 6. См. также, Св. Зак. т. II, «о губернаторахъ» ст. 469.

[2]) Тамъ же, ст. 16. На сумму отъ 10 до 30000 утверждаетъ министръ вн. дѣлъ, а свыше—правительствующій сенатъ. Но это помимо работъ, производимыхъ «по вѣдомству путей сообщенія», гдѣ—особыя правила: до пяти сотъ утверждаетъ губернская строит. и дорожная коммиссія; подряды на суммы выше этой—на утвержденіе главноуправляющаго. «Уст. строит» ст. 45 и 48. Для Петербурга и Москвы—см. тамъ же, ст. 88—92 и для Одессы, Керчи, Таганрога—ст. 98 и 99.

[3]) Св. Зак., т. II, «о губернаторахъ» ст. 453.

[4]) Тамъ же, ст. 403.

[5]) Тамъ же, ст. 458. См. также, ст. 467 и 468.

широкое право надзора относительно городскаго управленія, губернаторы находятъ въ томъ, что городскія думы «или иныя городскія управленія, кои по сей части исполняютъ обязанность думъ», обязаны имъ представлять по прошествіи каждаго года «надлежащіе отчеты о городскихъ расходахъ»; но одного этого законодатель считалъ какъ бы недостаточнымъ и заставилъ еще думы давать эти отчеты въ казенную палату, а съ ними вмѣстѣ и приходорасходныя ихъ книги» [1]). Неправильность могущая оказаться при провѣркѣ отчетовъ губернаторомъ или казенной палатой уже и служитъ поводомъ къ отвѣтственности: «дѣлается немедленно распоряженіе о преслѣдованіи виновныхъ....и о возвращеніи въ городскіе доходы того, что было неправильно издержано» [2]). Однако, какъ это можно бы заключить на основаніи одной лишь приведенной статьи изъ учрежденія о губернаторахъ, отвѣтственности городскія учрежденія или отдѣльныя лица, входящія въ ихъ составъ, подвергаются не за одну «неправильность» въ городскихъ расходахъ, а вообще за противозаконныя дѣйствія и упущенія по должности [3]). Поводомъ къ отвѣтственности, кромѣ отчетности могутъ послужить также и «частныя жалобы» или прошенія со стороны частныхъ лицъ; въ случаѣ нарушенія думой какихъ либо интересовъ частнаго лица, это послѣднее можетъ подать на нее жалобу въ губернское правленіе [4]), которое, такимъ образомъ, и служитъ инстанціей, являющейся или учрежденіемъ

---

[1]) Тамъ же, ст. 475. Въ Уставѣ о городскомъ хоз.—тоже самое: «въ городскихъ доходахъ и расходахъ думы или ратуши обязываются ежегоднымъ отчетомъ какъ губернатору, такъ и казенной палатѣ». Ст. 86. Статья 90 того же устава постановляетъ, что казенныя палаты «неупустительно наблюдаютъ: 1) всѣ ли суммы поступили въ расходъ согласно съ положеніями, утвержденными начальниками губерніи; 2) нѣтъ ли гдѣ утраты денегъ, послабленья или упущенья въ сборахъ, или упадка въ какой либо статьѣ доходовъ»....Самый надзоръ затѣмъ, чтобы отчеты въ каз. палату представлялись въ узаконенный срокъ, лежитъ на губернаторѣ же. Тамъ же, ст. 93.

[2]) Тамъ же, ст. 476.

[3]) Св. Зак., т. II, ч. I, ст. 4449: «городская дума подвергается отвѣтственности: 1) за положенія, противныя законамъ, и 2) за неисполненіе своей должности или противные оной поступки».

[4]) Тамъ же, ст. 4448.

по отношенію къ думѣ или ратушѣ подчиняющимъ [1]). Чему же, спрашивается, подвергается дума или ратуша въ случаѣ нарушенія ею закона или какого, либо упущенія, обнаруженныхъ тѣмъ или инымъ путемъ? То и другое изъ этихъ учрежденій, очевидно, можетъ подвергуться отвѣтственности, какъ въ смыслѣ совокупности, всѣхъ членовъ его составляющихъ, такъ и въ своихъ отдѣльныхъ членахъ, такъ сказать, составныхъ частяхъ. Въ уставѣ о службѣ по городскимъ выборамъ постановлено, что «члены опредѣляемые въ присутственныя мѣста по выборамъ» за противозаконные поступки или упущенія по службѣ отвѣчаютъ наравнѣ «съ членами опредѣляемыми отъ правительства» [2]), изъ этой статьи можно заключить лишь объ отвѣтственности, наравнѣ съ служащими по назначенію отъ правительства, тѣхъ выборныхъ отъ городскихъ сословій, которые служатъ въ казенныхъ или лучше государственныхъ учрежденіяхъ въ качествѣ представительнаго элемента (если, разумѣется не разширять значеніе понятія «присутственное мѣсто» до того, что подъ него подойдутъ и городскія учрежденія), тѣхъ, которыхъ законодатель самъ считаетъ принадлежащими «къ общему порядку государственнаго управленія» и которые eo ipso подчиняются тѣмъ же правиламъ отвѣтственности, какъ и правительственные чиновники вообще. Но отсюда едвали приходится заключить о подобной же отвѣтственности выборныхъ должностныхъ лицъ, служащихъ въ общественныхъ учрежденіяхъ или, употребляя выраженіе законодателя, «по внутреннему управленію» городскаго общества. На практикѣ до 1858 года такое заключеніе однако вѣроятно дѣлалось; ибо въ этомъ году мнѣніемъ государственнаго совѣта было постановлено, въ качествѣ дополненія къ только что приведенной статьѣ, что преданіе суду, удаленіе и отрѣшеніе отъ должности лицъ служащихъ по выборамъ городскихъ обществъ— выборныхъ вообще, а не служащихъ только въ правительствен-

[1]) Такимъ учрежденіемъ губернское правленіе является относительно думы уже и въ силу того, что дума, какъ мы видѣли, безъ его разрѣшенія не можетъ израсходовать копѣйки. Дума сносится съ правленіемъ «рапортами», а правленіе съ ней указами.

[2]) Св. Зак. т. III, кн. II, ст. 435.

ныхъ учрежденіяхъ—опредѣляется тѣми же самыми правилами, какія установлены относительно выборныхъ отъ дворянства по этому предмету [1]); а по отношенію къ выборнымъ отъ дворянства уставъ о службѣ по выборамъ дворянскимъ постановляетъ, что въ случаѣ нарушенія закона или унущеній по службѣ со стороны выборныхъ они предаются «по изслѣдованіи дѣла надлежащимъ порядкомъ» суду уголовной палаты, и предаются ему не тѣмъ учрежденіемъ, въ которомъ выборный служитъ, напр., городской думой или ратушей, а «губернскимъ начальствомъ», которое, по крайней мѣрѣ «въ случаѣ важнаго преступленія» имѣетъ даже право удалить временно отъ должности лицо, преданное имъ же суду; о чемъ только обязано «сообщить для свѣдѣнія», и только для этого, городскому головѣ [2]). Всѣ выборныя должностныя лица по городскому управленію, какъ предаются суду обыкновеннымъ порядкомъ чрезъ губернское начальство, такъ какъ ни одно изъ нихъ не утверждается въ должности высочайшимъ указомъ, такъ и судятся обыкновеннымъ же судомъ, въ уголовной палатѣ [3]).

Такимъ образомъ, городская дума или ратуша подлежатъ какъ надзору исключительно государственныхъ органовъ, такъ и отчетностью, а вмѣстѣ и отвѣтственностью. онѣ обязаны только передъ ними же одними. Законодатель не признаетъ за самимъ обществомъ или лучше его представительнымъ учрежденіемъ—общей думой—никакого права на наблюденіе за такимъ общественнымъ органомъ какъ дума или ратуша, который de jure, такъ сказать, организуется общей думой изъ собственнаго состава, какъ мы видѣли и которая по существу—только распорядительный, пожалуй, исполнительный органъ ея; шестигласная дума не обязана по отношенію къ общей ни отчетностью, ни тѣмъ менѣе отвѣтственностью. Всякая реальная, физическая и нравствен-

---

[1]) Тамъ же, ст. 435 по продолженію.

[2]) Тамъ же, ст. 265 и 266 и дополненіе ст. 435 (по прод.).

[3]) Только лица, служащія по выборамъ отъ дворянства и утверждаемыя въ своихъ должностяхъ высочайшей властью, предаются суду съ высоч. разрѣшенія, и губернскіе предводители, а также и исправляющіе ихъ должность судятся правительствующимъ сенатомъ. Тамъ же, ст 270.

ная связь шестигласой думы, благодаря этому, порывается совершенно съ тѣмъ обществомъ, органомъ котораго она должна бы являться; общество теряетъ всякую возможность .. просто блюсти и охранять собственные интересы. Нельзя видѣть такую возможность въ томъ, напр., что ежегодные отчеты, составляемые, какъ мы видѣли для представленія въ казенную палату и «губернскому начальству, «предлагались» сначала, для «надлежащаго учета и повѣрки всѣхъ статей доходовъ и расходовъ городскихъ» особо избраннымъ для этого депутатамъ, «отъ каждаго сословія по одному» подъ предсѣдательствомъ городскаго головы: эта коммиссія составляетъ особый докладъ о своемъ изслѣдованіи, и вноситъ его въ тоже губернское правленіе [1]). Депутаты эти избираются каждымъ сословіемъ отдѣльно, не выключая дворянъ и разночинцевъ, если они владѣютъ въ городѣ недвижимою собственностью [2]). Это учрежденіе составляетъ въ сущности нѣчто совершенно фиктивное по своему значенію; такъ какъ очевидно, право провѣрки его ограничивается провѣркой по документамъ. Введеніе этого учрежденія въ то время какъ существуетъ по закону общая дума едвали можетъ быть объяснено какою либо необходимостью; быть можетъ, оно имѣло бы какое либо еще значеніе, еслибъ президировалось не городскимъ головой, котораго въ сущности-то этому учрежденію и приходилось учитывать. Нельзя видѣть что либо серьезное и въ томъ постановленіи законодателя относительно сибирскихъ городовъ и городовъ ставропольской губерніи, по которому дума городская обязана «ежегодно въ январѣ мѣсяцѣ представить городскому обществу (?) въ публичномъ собраніи отчетъ о городскихъ доходахъ и расходахъ» [3]); нельзя видѣть въ данномъ опредѣленіи что либо кромѣ пустой формальности по той простой причинѣ, что законодатель вовсе не озаботился сколько нибудь серьезно обставить гарантіями

---

[1]) Уст. о гор. хоз, ст. 88.

[2]) Тамъ же, прим. 2 къ ст. 88. Законодатель участіе депутатовъ отъ дворянъ и разночинцевъ опредѣляетъ въ такой формѣ: они «никакъ не должны отказываться отъ званія депутатовъ»; эта форма, понятно, вызвана нежеланіемъ этихъ послѣднихъ въ большинствѣ городовъ принимать участіе въ ихъ дѣлахъ.

[3]) Св. Зак., т. II, ч. II, кн. I, ст. 121, п. 9 и кн. II, ст. 94, п. 9.

это право общества, эту обязанность думы: мы не имѣемъ никакихъ дальнѣйшихъ постановленій по этому предмету.

Надзоръ правительственныхъ органовъ за городскими учрежденіями понимается такъ широко; какъ сами, эти учрежденія такъ и отдѣльные члены ихъ, такъ «крѣпки» органамъ этого надзора, «губернскому начальству», что сами городскія учрежденія не пользовались правомъ самостоятельно давать отпуски отдѣльнымъ членамъ своимъ или служащимъ въ канцеляріяхъ, самостоятельно назначать или увольнять этихъ послѣднихъ. Только «губернское начальство», говоритъ законодатель, «въ случаѣ просьбы членовъ упомянутыхъ мѣстъ (думъ, ратушъ и магистратовъ) даетъ имъ отпуски по очереди, замѣняя ихъ, на время отсутствія, также по очереди, кандидатами». Но если эти кандидаты и гласные согласятся сами между собою, то первые могутъ занять мѣсто послѣднихъ, но во первыхъ не больше какъ на четыре мѣсяца, а во вторыхъ, все таки съ разрѣшенія губернскаго же начальства; безъ такого предварительнаго разрѣшенія члены думъ и ратушъ могутъ отлучаться, при условіи однако взаимнаго соглашенія, на время до двухъ мѣсяцевъ въ томъ лишь случаѣ если ихъ въ данномъ учрежденіи находится болѣе трехъ и притомъ лишь въ такомъ количествѣ, чтобы число остающихся было не менѣе трехъ. Разъ наличность этихъ условій невозможна—необходимо испрошеніе отпуска у «губернскаго начальства» [1]). Тѣмъ болѣе, разумѣется, ставится въ зависимость отъ губернскаго начальства городской голова въ этомъ отношеніи [2]). Что касается такихъ, состоящихъ при шестигласной думѣ, а стало быть и подчиненныхъ ей, учрежденій и отдѣльныхъ органовъ, какъ торговая депутація и всякаго рода смотрители, старосты, коммиссары и т. п.; то уже въ силу самаго положенія ихъ, они должны быть, какъ только что замѣчено, подчинены думѣ или ратушѣ, при которой состоятъ; но о такихъ ихъ отношеніяхъ къ этимъ учрежденіямъ можно лишь заключать логически, изъ

---

[1]) «Уст. о сл. по выбор.», ст. 441.

[2]) Тамъ же, ст. 442: онъ замѣняется или кандидатомъ его или старѣйшимъ изъ присутствующихъ въ городѣ гласныхъ. См. также, Св. Зак. т. II, ч. I, ст. 4435.

самаго положенія ихъ и роли, или функцій, которыя они отправляютъ [1]). По отношенію же къ вопросу объ ихъ отвѣтственности приходится заключить, что и они, вмѣстѣ со всѣми остальными, отвѣтственны все передъ тѣмъ же губернскимъ начальствомъ, а никакъ не передъ думой или ратушой, исполнительными органами которыхъ въ сущности они являются. Къ иному заключенію по данному вопросу придти, на основаніи однихъ данныхъ свода закона, невозможно: спеціальныхъ опредѣленій мы не находимъ, приходится, стало быть, рѣшать вопросъ на основаніи общихъ опредѣленій объ отвѣтственности служащихъ по городскимъ выборамъ вообще. Мы такъ и дѣлаемъ.

Относительно положенія городскаго депутатскаго собранія, президируемаго, какъ мы знаемъ, городскимъ головой, можно только сказать, что это—учрежденіе очевидно совершенно самостоятельное и независимое отъ думы, и подчиненное, на равнѣ съ нею, губернскому правленію [2]). Таковы отношенія городскихъ учрежденій къ высшимъ правительственнымъ мѣстнымъ органамъ. Но каковы они были къ органамъ въ сущности равнымъ имъ, также подчиненнымъ губернатору и губернскому правленію, органамъ сталкивавшимся на одной дорогѣ съ ними? Я говорю о полицейскихъ органахъ. Законодатель данный вопросъ, несмотря на всю важность его, совершенно: игнорируетъ никакихъ постановленій по этому вопросу мы не находимъ; не опредѣляется даже форма сношеній органовъ городской полиціи съ городскими учрежденіями, какъ это дѣлается, напр., по отношенію къ приказамъ общественнаго призрѣнія, магистратамъ и ратушамъ, какъ судебнымъ учрежденіямъ и т. п. [3]). Вопросъ остался открытымъ; рѣшеніе его предоставлено самой жизни, почему мы и поговоримъ о немъ еще во второмъ отдѣлѣ этой книги.

---

[1]) По своду учрежд. и уставовъ торговыхъ «наблюденіе за точнымъ исполненіемъ правилъ, установленныхъ для производства торговли» прямо составляетъ функцію городскихъ думъ и ратушъ», ст. 275—277.

[2]) Св. Зак., т II, ч. I, ст. 4455: «жалобы на городское депутатское собраніе приносятся въ губернское правленіе».

[3]) Тамъ же, ст. 4144 и 4145.

Эта форма надзора правительственнаго, эта отчетность и отвѣтственность, эта зависимость отдѣльныхъ членовъ городскихъ учрежденій отъ правительственныхъ административныхъ органовъ, эта вообще узкость сферы дѣйствія городскихъ учрежденій—все это вмѣстѣ самое категорическое свидѣтельство того, что учрежденія эти въ глазахъ законодателя въ теченіи всего времени господства екатерининскаго положенія были не столько учрежденіями автономическими, вѣдающими свои особые интересы, сколько просто государственно же административными органами, составъ которыхъ лишь поставляется къ дѣлу мѣстнаго управленія городскимъ обществомъ; законодатель не столько стремился охранить высшіе интересы, интересы государственные отъ вторженія въ нихъ дѣятелей болѣе или менѣе другой области, сколько, такъ сказать, слить интересы общественные съ государственными, какъ бы боясь, что органы самого общества, которымъ первоначально ввѣрены были имъ эти интересы, несостоятельны въ достаточной степени охранять и представлять ихъ; законодатель стремится обезпечить исправное удовлетвореніе интересовъ общественныхъ путемъ самаго строгаго надзора, самой тяжелой, гнетущей опеки надъ общественными органами, недовѣряя искренности и добросовѣстности самаго общества и его членовъ. Онъ одинаково стремился повозможности обставить наиболѣе тѣсными рамками, наиболѣе съузить какъ сферу самаго дѣйствія общественно-административныхъ органовъ, такъ и участіе общества въ организаніи этихъ органовъ, въ его непосредственныхъ отношеніяхъ къ нимъ. Такимъ образомъ, болѣе или менѣе широкія начала автономіи, положенныя въ основу городоваго положенія 1785 года постепенно, такъ сказать, таяли въ теченіе настоящаго столѣтія: ихъ поурѣзали какъ по отношенію къ самой организаціи общественно-городскихъ учрежденій, такъ и по отношенію къ предметамъ вѣдомства ихъ. Послѣдующее законодательство развивало въ сущности не столько основанія общественной автономіи установленныя положеніемъ 1785 года, сколько тѣ несравненно менѣе развитыя въ немъ начала опеки, которыя внесены были въ него вмѣстѣ съ началами автономіи, какъ элементъ государственнаго надзора. Мы видѣли, что преемникъ составительницы «жалованной грамоты городамъ россійской имперіи» даже вовсе от-

казался отъ зародышевыхъ началъ городской автономіи, внесенныхъ въ администрацію этой грамотой; онъ вѣрилъ только въ силу и дѣятельность, по отношенію даже и къ этому предмету, органовъ непосредственно-государственной, верховной власти; представителей самаго городскаго общества онъ считалъ полезными или лучше сказать, небезполезными только въ качествѣ элемента совѣщательнаго, состоящими при правительственныхъ органахъ, вѣдающихъ, совершенно независимо отъ нихъ, интересы и потребности города; этотъ элементъ игралъ самую ничтожную роль въ городской администраціи. Внукъ Екатерины II возстановилъ городскія учрежденія своей геніальной бабки и возстановилъ ихъ въ полной неприкосновенности, какъ это видно изъ его указовъ по этому предмету, проникнутыхъ такимъ глубокимъ уваженіемъ къ законодательной работѣ Екатерины II вообще, такъ и по данному вопросу; но это уваженіе къ ней не было въ состояніи заставить новаго законодателя ограничиться возстановленіемъ и водвореніемъ лишь одного сдѣланнаго Екатериной II безъ всякихъ измѣненій или дополненій, буквально. Этого не могло быть уже въ силу одного того обстоятельства, что положеніе 1785 года, какъ уже было нами не разъ указано, содержало въ себѣ нѣчто далеко неполное, требующее, при его примѣненіи къ жизни, значительнаго развитія въ своихъ основныхъ началахъ. Повторяемъ, дополненія и даже измѣненія въ глазахъ каждаго законодателя были необходимы до очевидности. Но эти дополненія, эти измѣненія или лучше это примѣненіе положенія 1785 года къ дѣйствительной жизни тогдашняго городскаго общества могло идти, такъ сказать, двоякимъ путемъ: или путемъ болѣе широкаго развитія и примѣненія къ этой жизни началъ общественной автономіи, жизненныя начала которой въ значительной степени были заложены Екатериной въ ея жалованную грамоту городамъ, или, на оборотъ, путемъ заглушенія этихъ началъ, путемъ болѣе широкаго развитія государственной опеки, которая поглотила бы совершенно начала автономіи. Мы видѣли, законодательство настоящаго столѣтія пошло вторымъ путемъ. Мы не будемъ останавливаться на причинахъ такого поворота въ направленіи законодательства по отношенію къ данному вопросу; но не можемъ не повторить еще разъ уже высказанной мысли, что на поворотъ

въ этой отдѣльной отрасли законодательства не могли не вліять западно-европейскія событія политическаго міра, такъ сильно вообще вліявшія, такъ сказать, на духъ нашего государственнаго управленія въ первую половину настоящаго столѣтія.

Благодаря такому направленію, зародышамъ городскаго управленія не суждено было долгое время привиться къ общественной жизни, пустить въ нее хоть сколько нибудь жизненные ростки. Городскимъ учрежденіямъ не суждено было стать дѣйствительными представителями и охранителями общественныхъ городскихъ интересовъ; они обратились, и должны были обратиться, въ простыя канцеляріи, которыя, говоря языкомъ знаменитаго Штейна, только и дѣлали, что «писали, писали и писали». Служащіе въ этихъ своеобразныхъ канцеляріяхъ обратились въ совершенныхъ чиновниковъ, облеченныхъ правительствомъ въ чиновничьи мундиры и чины [1]), награждаемыхъ за свое усердіе государствомъ же; забывшихъ ео ipso объ избравшемъ его обществѣ и его интересахъ.

Направляемыя такъ сверху, законодательствомъ, городскія, избираемыя городомъ, учрежденія, не могли ничего противопоставить снизу, со стороны самого общества; въ этомъ послѣднемъ не было необходимыхъ на то жизненныхъ силъ. Неоткуда было взяться этимъ силамъ; такъ сказать, развивающихъ ее рычаговъ не существовало, какъ мы старались это доказать первой частью нашего настоящаго труда, ни въ средѣ самого городскаго обще-

---

[1]) См. «Уст. о службѣ по выбор. гор. обыв.» Отд. III. По прослуженію трехъ трехлѣтій мундиры могутъ быть носимы служившими по выборамъ даже и въ отставкѣ—ст. 434. Награжденіе городскихъ головъ и бургомистровъ особымъ званіемъ степеннаго предоставлено главнымъ начальникамъ губерній или губернаторамъ «чрезъ губернскія правленія» ст. 430; причемъ, самому городскому обществу категорически запрещается ходатайствовать о наградахъ избираемыхъ имъ лицъ передъ этими начальниками; ст. 433 Впрочемъ, обществу самому предоставлено право выдавать «похвальные листы» тѣмъ изъ своихъ выборныхъ, которые, занимая высшія должности (городскихъ головъ, гласныхъ думъ и друг.), «справедливостью и добропорядочными поступками, по окончаніи ихъ службы, заслужатъ одобреніе»; получившій такой листъ получалъ вмѣстѣ съ тѣмъ и право на почетное мѣсто въ общественныхъ собраніяхъ. Ст. 428, 429. О чинахъ см. ст. 426.

ства, лишеннаго всякой закваски самодѣятельности, ни въ направленіи законодательной дѣятельности государства, вовсе несознававшаго до самаго конца прошлаго столѣтія какихъ либо иныхъ интересовъ кромѣ государственныхъ. Проблескъ этого сознанія, имѣвшій мѣсто въ концѣ прошлаго столѣтія, оказался не на столько сильнымъ, могучимъ, чтобы это сознаніе было въ состояніи расти и ширяться, было въ силахъ противостоять тому подозрительному, какъ будто пугливому, отношенію къ общественной административной автономіи, которое заступаетъ мѣсто противоположнаго взгляда въ воззрѣніяхъ законодателя въ первой половинѣ настоящаго столѣтія. Такимъ образомъ, и за этотъ періодъ времени одного изъ рычаговъ развитія городской административной автономіи—сочувственнаго къ ней направленія законодательства—мы не встрѣчаемъ; что касается втораго двигателя—жизненныхъ силъ самаго городскаго общества, опредѣленныхъ условій самой общественной жизни вообще, то и ему мы не рѣшаемся придать какое либо иное значеніе кромѣ чисто отрицательнаго; мы не рѣшаемся признать дѣйствительно существовавшими въ средѣ городскаго общества нашего отечества за первую половину переживаемаго нами столѣтія тѣ жизненныя условія, которыя служатъ могучимъ стимуломъ развитія въ этой средѣ сознательныхъ отношеній какъ къ своимъ особымъ, общественнымъ, такъ и государственнымъ интересамъ.

Разъ сознательнаго отношенія къ тѣмъ и другимъ интересамъ со стороны самого общества не существовало, городскія учрежденія прошлой половины этого столѣтія не только не могли найти въ своихъ членахъ, представителяхъ общества, настолько силы, чтобы хоть какое нибудь противодѣйствіе представлять собою безпощадному развитію чиновничьей опеки, на оборотъ, они пошли такъ бойко, съ такимъ «легкимъ сердцемъ» по пути этой опеки, что въ концѣ концовъ стали представлять собою нѣчто далеко нежелательное самими представителями этой послѣдней.

Слѣдующій отдѣлъ настоящей книги и будетъ имѣть своимъ содержаніемъ это, такъ сказать, фактическое состояніе городскихъ учрежденій, разсмотрѣнныхъ въ настоящемъ отдѣлѣ съ точки зрѣнія ихъ законной организаціи; это во первыхъ, а во

вторыхъ въ этомъ же, второмъ, отдѣлѣ мы постараемся насколько станетъ силъ и умѣнья, поискать тѣхъ условій въ средѣ нашей городской и общественной жизни, которыя являются одними изъ существеннѣйшихъ условій жизненнаго развитія городской автономіи, которыя одни дѣлаютъ ее возможнымъ.

ОТДѢЛЪ ВТОРОЙ.

Фактическое состояніе городскихъ учрежденій и общественный строй городской жизни.

ГЛАВА I.

Дѣйствительное положеніе городскихъ учрежденій.

Въ предъидущемъ отдѣлѣ этой книги мы въ достаточной степени, кажется, полно охарактеризовали строй городскаго самоуправленія, до введенія городоваго положенія 1870 года, чтобы составить о немъ надлежащее понятіе. Мы изображали его до сихъ поръ по тѣмъ опредѣленіямъ, которыми онъ нормировался самимъ закономъ. Мы ознакомились съ нимъ, такъ сказать, по закону. Нельзя, думаемъ, отрицать, что строй этотъ во всѣхъ отношеніяхъ мало походилъ на автономическій, будучи лишенъ самыхъ примитивныхъ началъ этого послѣдняго; представляя собою въ сущности не больше какъ одну изъ частей въ общегосударственномъ бюрократическомъ механизмѣ или лучше, сказать, простое, чисто механическое соединеніе отдѣльныхъ общественныхъ элементовъ съ цѣлью создать изъ нихъ нѣчто годное для замѣны, по городской администраціи, правительственныхъ органовъ. О стремленіи создать изъ этого соединенія нѣчто химически цѣлое, прочное не можетъ быть и рѣчи; да законодатель, въ сущности, издавая тѣ или иныя постановленія по город-

скому управленію и устройству, едвали имѣлъ и въ виду созданіе такого цѣлаго, обоснованіе его на началахъ автономіи. Онъ забылъ объ этой цѣли, поставленной еще въ концѣ прошлаго столѣтія, забылъ о ней, такъ сказать, растерявшись среди достиженія нѣсколькихъ мелкихъ цѣлей по отношенію къ городскому строю, поглотившихъ, быть можетъ, противъ его собственнаго желанія, все его вниманіе. Стремясь къ этимъ цѣлямъ законодательство, въ сущности, стремилось къ одной—къ водворенію строгаго бюрократическаго порядка, въ которомъ одномъ оно видѣло альфу и омегу хорошей администраціи. На эту сторону, мы видѣли, направлено почти все его вниманіе; самая организація учрежденій, посредствомъ которыхъ долженъ былъ водворяться этотъ порядокъ, отодвигалась на второй планъ. Организація самаго общества и его представительныхъ органовъ—собраній, думъ, ратушъ и т. п. вызывала слишкомъ скромную, сравнительно, законодательную дѣятельность; но эта дѣятельность кипѣла по отношенію къ вопросу о доходахъ и расходахъ города, къ его бюджету; къ вопросу о томъ, какъ и гдѣ открыть новые источники доходовъ и урегулировать расходы, обезпечить ихъ правильность. Все вниманіе законодателя сосредоточивается на изобрѣтеніи возможно болѣе дѣйствительныхъ средствъ правительственнаго надзора, возможно болѣе точныхъ и подробныхъ опредѣленій бюрократическаго производства; точность и подробность которыхъ вознаградили бы собою «незнаніе порядка службы» со стороны членовъ городскихъ избирательныхъ учрежденій. Отсюда эти безконечныя правила о росписяхъ и смѣтахъ, эта сложная процедура отчетности. По отношенію къ развитію всѣхъ этихъ мѣръ законодатель не встрѣчалъ препятствій; казалось бы онъ долженъ былъ достигнуть своихъ цѣлей. «Незнающіе порядка службы» избирательные органы городскаго управленія въ концѣ концовъ ходили на помочахъ, а не собственной мускульной силой. Они состояли въ полной опекѣ правительства и казалось бы, въ рукахъ такого усерднаго опекуна должны были оказаться исправнѣйшими органами; а городское хозяйство и управленіе, благодаря этому, въ столь желательномъ закодателемъ положеніи. Но на самомъ дѣлѣ оказалось другое. Разобранная нами организація городскаго административнаго строя въ дѣйствительности, пере-

несенная изъ свода законовъ и полнаго собранія ихъ въ жизнь, такъ далеко отстояла отъ начертаннаго законодателемъ, что въ сущности то едвали не представляла собою полнаго нарушенія этого начертаннаго.

Обратимся прежде всего къ самымъ органамъ городской администраціи, ихъ составу, а потомъ уже—дѣятельности,

Посильный очеркъ дѣйствительнаго состоянія городскаго управленія мы дѣлаемъ главнымъ образомъ по тѣмъ немногимъ донесеніямъ чиновниковъ-ревизоровъ [1]) городскихъ учрежденій, которыя были доступны намъ и по тѣмъ матеріаламъ, обиліемъ которыхъ тоже не можемъ похвалиться и которые удалось найти намъ въ мѣстномъ (ярославскомъ) губернскомъ архивѣ. Благодаря характеру самаго источника наше изложеніе ео ipso должно страдать неполнотой и сухостью, но тѣмъ не менѣе намъ казалось далеко нелишнимъ внести настоящую главу въ свой трудъ: она, думаемъ, многое разъяснитъ.

Еще въ двадцатыхъ годахъ настоящаго столѣтія правительствомъ было замѣчено «уклоненіе» городскихъ сословій отъ службы по выборамъ въ городскихъ учрежденіяхъ [2]); уже въ это время на разсмотрѣніе одного изъ высшихъ государственныхъ учрежденій [3]) предложенъ былъ вопросъ о томъ, «какъ возвысить служеніе гражданъ и возбудить въ нихъ желаніе заниматься онымъ», (т. е. служеніемъ) [4]). Въ этомъ подмѣченномъ правительствомъ фактѣ кроется болѣе чѣмъ многое. Будь обращено съ этого момента вниманіе законодателя именно на этотъ фактъ, быть можетъ законодательная дѣятельность относительно городской администраціи пошла бы инымъ путемъ и пришла къ инымъ результатамъ. Сосредоточенное на этомъ фактѣ вниманіе,

---

[1]) Эти ревизоры разъѣзжали по всѣмъ городамъ европейской Россіи въ сороковыхъ годахъ. О нихъ обстоятельнѣе—во второй книгѣ этого сочиненія.

[2]) Комитетомъ министровъ именно.

[3]) Коммиссіи законовъ.

[4]) Хоз. департаментъ министерства внутреннихъ дѣлъ, 2 гор. отд., 1 ст., дѣло № 1314. См. также у Муллова, назв. соч., стр. 156.

вѣроятно, скорѣе привело бы законодателя къ сознанію, такъ сказать, корня этого явленія, причины его, чѣмъ это имѣло мѣсто на самомъ дѣлѣ; гораздо ранѣе стало бы извѣстнымъ, что «уклоненіе отъ службы» коренится въ самомъ существѣ и характерѣ этой службы, которая, какъ это десяткомъ или двумя лѣтъ позднѣе было сознано самимъ правительствомъ, была въ сущности ничѣмъ инымъ какъ тяжелой повинностью, притомъ повинностью, которую приходилось нести членамъ городскихъ сословій вовсе въ сущности не въ пользу общества, членами котораго они состоятъ, а государства, которое они безсознательно смѣшивали съ правительствомъ, «казной»; нести ее приходилось безвозмездно [1]); но этого мало: оставаясь честнымъ исполнителемъ возложенной на него по выборамъ обязанности, выборный рисковалъ тяжело поплатиться еще и собственнымъ карманомъ: ему, какъ человѣку въ большинствѣ случаевъ «темному», приходилось, чтобъ не запутаться окончательно въ непонятномъ для него лабиринтѣ всяческихъ росписей, смѣтъ, журналовъ и т. п., не попасть подъ судъ, искать у знатока и дѣльца—секретаря того учрежденія, въ которое забросили его общественные выборы [2]). Такая перспектива, вмѣстѣ съ упущеніями въ собственныхъ дѣлахъ, понятно, не могла не вліять на симпатіи общества къ городской выборной службѣ, на его и его членовъ отношенія къ ней. Нельзя игнорировать какъ стимулъ въ этомъ отношеніи также и того обстоятельства, что въ силу именно такого, выражаясь языкомъ XVII столѣтія, тяглаго характера городской служ-

---

[1]) Во всѣхъ почти отчетахъ чиновниковъ, ревизовавшихъ городскія учрежденія, бывшихъ въ нашихъ рукахъ, мы встрѣчается съ отзывомъ, что городскія службы—тяжелая личная повинность, которую слѣдовало бы облегчить.

[2]) Въ своемъ рапортѣ о состояніи думъ казанскій военный губернаторъ въ 1842 году доноситъ въ министерство, что «несвѣдущіе въ дѣлѣ управленія» члены думъ, ратушъ и т. п. щедро платятъ секретарямъ и дѣлопроизводителямъ, которые, въ сущности и управляютъ дѣлами городскихъ обществъ. Архивъ хоз. департ. министерства вн. дѣлъ, 2 гор. отд., 1 стол., св. 7, дѣло № 112. 1842 г. Извлеченія изъ доклада губернатора сдѣланы и Варадиновымъ въ его книгѣ «исторія министерства вн. дѣлъ», ч. III, кн. 3, стр. 71—72.

бы, она и самимъ законодателемъ, какъ мы видѣли въ предъидущемъ отдѣлѣ этой книги, считалась чѣмъ то несовмѣстнымъ, плохомирящимся съ родомъ, званіемъ и положеніемъ въ обществѣ болѣе или менѣе высокими того или иного слоя городскаго населенія; разумѣется, не могли не смотрѣть на нее такими же глазами и извѣстные слои общества: дворяне, прямо освобожденные отъ нея въ силу своего достоинства, самымъ закономъ, понятно, презирали ее; за ними тянулись въ этомъ отношеніи и высшіе слои собственно торгово-промышленнаго податнаго состоянія. Все это вмѣстѣ, плюсъ полное отсутствіе сознанія общеественныхъ интересовъ, отсутствіе самаго общества городскаго какъ цѣлаго, отдѣльныя части котораго были бы химически сродны между собою, не могли не вызвать въ городскомъ населеніи, въ тѣхъ слояхъ его, изъ которыхъ только и организовались городскія учрежденія, извѣстнаго, вполнѣ охарактеризовавшагося, опредѣленнаго отношенія «къ службѣ по выборамъ», отношенія совершенно отрицательнаго. Это отрицательное отношеніе проходитъ черезъ весь строй городскаго самоуправленія до настоящаго времени.

Прежде всего самыя «собранія» которыя дозволялось имѣть городскому обществу, посѣщались полноправными членами этого послѣдняго куда какъ неусердно. Случалось, что на избирательныя собранія не являлось и десятой части городскихъ обывателей, пользующихся правами активнаго избранія. Это явленіе, судя по отчетамъ чиновниковъ-ревизоровъ, было явленіемъ всеобщимъ: каждый изъ нихъ, если только обращалъ вниманіе на эту сторону дѣла, заявлялъ объ этомъ, всегда поражавшемъ его явленіи. Притомъ явленіе это было общимъ, какъ въ уѣздныхъ городахъ, населеніе которыхъ едва достигало двухъ, трехъ тысячъ человѣкъ, такъ и въ столицахъ, гдѣ оно состояло изъ сотенъ тысячъ [1]); если въ первыхъ вмѣсто тысячи избирателей являлось

---

[1]) Въ 1850 году въ Пошехонѣ, уѣздномъ городѣ яросл. губ. наряжено было слѣдствіе по дѣлу о выборахъ городскаго головы; между прочимъ оказалось, что изъ 1000 человѣкъ мѣщанъ-избирателей и 46 купцовъ въ данномъ случаѣ городскаго голову избирали всего 78 человѣкъ и что такое отношеніе избирателей de facto къ избирате-

въ собраніе нѣсколько десятковъ человѣкъ, то въ послѣднихъ вмѣсто десятка тысячъ они являлись едва въ количествѣ нѣсколькихъ сотъ. Само собой будетъ, послѣ этого, понятно, какъ должны были относиться эти избиратели къ самому процессу избранія, къ тѣмъ, кого они избирали. Да и почему имъ было ревниво относиться къ этому процессу, формамъ избранія, когда ихъ, въ сущности не существовало: тѣже Лексъ и Милютинъ въ своей докладной запискѣ о состояніи управленія въ Петербургѣ говорятъ, что къ участію въ выборахъ допускался «всякій по произволу», благодаря неопредѣленности положенія о пятидесяти рублевомъ доходѣ, какъ основаніи этого участія; что самыхъ списковъ избирателей вовсе не составлялось; вообще, произволъ царилъ полный» въ дѣлѣ выбора [1]). Присутствовавшіе при выборахъ правительственные чиновники—членъ губернскаго правленія или полиціймейстеръ въ Петербургѣ [2])—разумѣется, не устраняли, а скорѣе увеличивали его: какъ начальство они не могли не вліять такъ или иначе на выборы и уже этимъ только увеличивали «произволъ», который въ провинціи, особенно въ уѣзд-

---

лямъ de jure—явленіе совершенно заурядное. Яросл. губ. архивъ, наст. ревс. 7 ст., 3 отд. губ. правл. 1851 г., № 50. По справкамъ, полученнымъ министерствомъ отъ петербургской думы въ сороковыхъ годахъ изъ купцовъ избирателей, число которыхъ около двухъ съ половиной тысячъ, на выборы являются обыкновенно maximum 300 человѣкъ; изъ полутора тысячъ мѣщанъ—таже приблизительно цифра, а изъ 950 цеховыхъ—человѣкъ сто. Хоз. департ. минист. вн. дѣлъ, 2 гор. отд., 1 столъ, дѣло № 1314, ч. I. Въ другомъ мѣстѣ того же дѣла, во второй части его, въ докладной запискѣ, подписанной вице директоромъ департамента Лексомъ и начальникомъ отдѣленія Милютинымъ, мы встрѣчаемся съ указаніемъ, что изъ 10000 избирателей Петербурга на выборы является не больше девяти сотъ человѣкъ а обыкновеннаго 400, 500. Дѣйствительн. статск. совѣтникъ Игнатьевъ, ревизовавшій городскія учрежденія Москвы, наканунѣ введенія въ ней петербургскаго городового положенія 1846 года, увѣряетъ, что «неболѣе $2\frac{1}{2}\%$ купеческаго сословія и $\frac{1}{2}\%$ мѣщанъ являются въ собраніи»; и тѣ, и другіе вообще «отъ выборнаго начала совершенно уклоняются». «Свѣдѣнія о наст. состояніи общ. управленія въ Москвѣ» (печ. записка) Стр. 43.

[1]) Тоже дѣло хоз. департ., вторая часть его.

[2]) Тоже дѣло, часть I.

ныхъ городахъ, можно смѣло сказать, достигалъ невѣроятныхъ размѣровъ. Да и было бы странно, еслибъ было иначе: никакихъ основъ для порядка выборовъ не существовало; требуемыя закономъ обывательскія книги не велись ни въ одномъ изъ городовъ имперіи или вовсе, или хоть въ сколько нибудь сносномъ порядкѣ. Въ самомъ Петербургѣ по выраженію упомянутой докладной записки «депутатское собраніе», единственной цѣлью котораго, какъ мы видѣли, было именно составленіе обывательской книги, существовало только «нарицательно», «не имѣя никакихъ способовъ къ веденію обывательской книги». Что же въ другихъ городахъ? Депутатское то собраніе существовало вездѣ, даже въ какихъ либо заштатныхъ городишкахъ или посадахъ съ нѣсколькими стами жителей—въ образѣ одного или двухъ депутатовъ,—существовали при нихъ и канцеляріи, но обывательскихъ книгъ, покрайней мѣрѣ, по отзывамъ чиновниковъ-ревизоровъ, въ сороковыхъ годахъ не существовало нигдѣ [1]). Какимъ же

[1]) На отсутствіе обывательской книги указываютъ въ своихъ отчетахъ всѣ чиновники-ревизоры, донесенія которыхъ намъ удалось имѣть въ рукахъ, Такъ, напр., въ городахъ Тульской губерніи ни въ одномъ ея нѣтъ. См. архивъ министерства вн. дѣлъ хоз. департ. 2 гор. отд., 2 стола, св. 2, дѣла №№ 38 и 41; тамъ же, св. 18, № 276 и др. Съ тѣмъ же самымъ встрѣчаемся и въ ярославскомъ губ., архивѣ—настол. реестръ 7 стола 3 отд. губ. правленія за 1847 г., дѣло № 23; за ея составленіе принялись усиленно лишь послѣ того какъ министерство усиленно настаивало на этомъ въ 1844 и 1845 годахъ. Ухватились горячо; но настаивать перестали, и дѣло пришло въ старый порядокъ; все ограничилось неудачными попытками. Книги оказались отсутствующими и послѣ 1845 года. См. тамъ же, наст. реестръ за 1850 г., №№ 158, 207, 225 и др... Въ ярославскомъ архивѣ мы встрѣтили не мало министерскихъ предписаній о необходимости составленія обывательскихъ книгъ. Что несмотря на отсутствіе этихъ книгъ депутатскія собранія съ канцеляріями все таки существовали, поглощая часть городскихъ доходовъ, на это прямыя указанія находимъ въ росписяхъ городовъ и въ свидѣтельствѣ самого министерства, которое само говоритъ въ одномъ изъ своихъ разъясненій, что въ какомъ-то городѣ обывательская книга не ведется, между тѣмъ какъ въ роспись ежегодно вносится на веденіе ея расходъ въ 150 р.: 100 р. писарю и 50 р.—«на канцелярскіе матеріалы»(?). Журн. министр. вн. дѣлъ за 8155 г, ч. XIV, стр. 148.

образомъ ждать отъ выборовъ порядка, какихъ либо избирательныхъ списковъ? Думы или ратуши, вѣдь не имѣли ни малѣйшаго понятія даже объ обывателяхъ вообще, знаніе численности которыхъ такъ необходимо для обложенія сборами [1]).

Присутствовавшіе при выборахъ вездѣ правительственные чиновники, какъ уже было замѣчено, не могли вносить или покрайней мѣрѣ не вносили въ ихъ производство что либо, кромѣ произвола. Въ мѣстномъ архивѣ мы натолкнулись на нѣсколько дѣлъ, на основаніи которыхъ мы рѣшились именно такъ высказаться о дѣятельности правительственныхъ, почти исключительно полицейскихъ, органовъ по отношенію къ городскимъ выборамъ. Даже губернское правленіе, обязанное зорко слѣдить за всѣмъ, что происходитъ въ городскихъ учрежденіяхъ, «стоять на стражѣ» всего происходящаго въ нихъ, даже оно частенько заносило въ выборы нѣчто совершенно противоположное «порядку» и законности, хотя, быть можетъ, и не всегда сознательно: такъ, въ 1856 году въ одномъ городѣ въ городскіе головы избрано было лицо, дважды состоявшее подъ судомъ: разъ за безпорядки, допущенные въ думѣ, другой—за подлогъ, совершенный имъ опять таки въ качествѣ выборнаго при торгахъ, производившихся въ думѣ; лицо это не понесло наказанія только въ силу того, что подошло подъ манифестъ 16 апрѣля 1841 года; тѣмъ не менѣе губернское правленіе утверждаетъ эти выборы [2]). Иногда губернское правленіе дѣйствовало еще болѣе странно, чѣмъ въ этомъ случаѣ. Такъ, въ 1847 году въ городѣ Пошехоньѣ (ярославской губ.) ничтожное число избирателей явившихся для производства выборовъ (78 изъ 1046 человѣкъ), избрало на второе полугодіе городскимъ головой одного купца, который не только б ы л ъ подъ

[1]) Судя по донесенію минскаго губернатора, въ его губерніи практиковалось нѣчто въ родѣ избирательныхъ списковъ: желающіе быть избранными заявляли о томъ городскому головѣ, который вносилъ ихъ въ списки и предлагалъ на выборахъ. Но притомъ оказывалось, что часто баллотировались лица несовершеннолѣтнія, неосѣдлыя, опороченныя судомъ и т. п. Хоз. департ. министерства вн. дѣлъ, 2 гор. отд., 1 столъ, дѣло № 2728, ч. I.

[2]) Журн. министерства вн. дѣлъ за 1857 г., ч. XXII, стр. 157.

судомъ за такія преступленія, какъ преступленіе по должности и подлогъ, но и въ моментъ выбора состоялъ подъ судомъ не цѣлой серіи различнаго рода самыхъ неблаговидныхъ дѣлъ, и губернское правленіе не только не постаралось посодѣйствовать къ распутыванью этого дѣла, но на оборотъ постаралось замять его и выборы утвердило [1]). Что же мудренаго послѣ всего этого, если самое набраніе во многихъ случаяхъ—если не въ большинствѣ—оказывалось такъ неудачно, какъ это видно изъ массы дѣлъ, какъ въ мѣстномъ, такъ и центральномъ архивахъ находящихся. Игнорируемъ приведенные только что случаи выборовъ въ городскіе головы, бывшихъ подъ судомъ по такимъ крупнымъ преступленіямъ, лицъ. Мы найдемъ въ отчетахъ чиновниковъ ревизоровъ, такъ сказать, сплошныя указанія на то, что большинство, если не всѣ выборные, стояли, не говоримъ, ниже своего положенія но просто ниже средняго уровня развитія; все это были по словамъ ревизоровъ «люди темные, безотвѣтные», въ дѣлѣ управленія вовсе ничего непонимающіе; за частую люди немогшіе дать «сколько нибудь толковаго отвѣта» по самому простому запросу; люди по преимуществу безграмотные [2]); а въ большинствѣ случаевъ и подозрительной нравственной стойкости: мы имѣемъ не мало указаній на факты въ родѣ слѣдующаго: въ морскомъ посадѣ (яросл. губ.) въ сороковыхъ годахъ выборные представители общественныхъ интересовъ, члены ратуши, не только оказались малограмотными, темными и безотвѣтными людьми, «въ дѣлѣ управленія несвѣдущими», но и людьми не заду-

---

[1]) Ярослав. губ. архивъ, наст. реестръ 7 ст., 3 отд. губ. пр., дѣло № 50, 1851 г.

[2]) Архивъ министерства вн. дѣлъ, хоз. департаментъ, 2 стол., 2 гор. отд., св. 7, № 59. Отчеты Компанейщикова, ревизовавшаго города воронежской губерніи; тамъ же, св. 5, № 41—города тульской губерніи,—ревизоръ Линкъ. Чиновникъ Измайловичъ, командированный для ревизіи въ концѣ пятидесятыхъ годовъ въ могилевскую губернію, доносилъ, что во всѣхъ городскихъ думахъ этой губерніи, кромѣ могилевской и мстиславльской городскіе головы—«изъ мѣщанъ-хлѣбопашцевъ, неимѣющихъ никакого понятія о возлагаемыхъ на нихъ обязанностяхъ». Хоз. департаментъ 2 гор. отд., 1 ст., дѣло № 2728, ч. I. А также—уже цитированный докладъ казанскаго губернатора.

мывающимися поживиться на счетъ избравшаго ихъ общества; людьми, пожалуй, даже съ излишествомъ въ «управленіи» умѣлыми; они такъ повели дѣла, что половина доходовъ посада оставалась, по свидѣтельству производившаго слѣдствіе чиновника въ ихъ карманахъ и такъ заручились расположеніемъ къ себѣ различныхъ мелкихъ властей, что выражаясь языкомъ XVII столѣтія, «сильны чинились» противъ самаго общества, ихъ избравшаго и не допустили депутатовъ его до повѣрки ихъ, такъ убыточной для этого общества, дѣятельности [1]). Это только, повторяемъ, одинъ изъ многихъ и очень многихъ фактовъ подобнаго рода, встрѣчающихся «въ практикѣ» старыхъ городскихъ учрежденій. Подобнаго рода факты, такъ сказать обобщаются самими правительственными органами, близко стоявшими у дѣла. Одно «губернское начальство» по поводу запроса министерства, почему оно не «возложило» на городскую думу заготовленіе матеріаловъ, нужныхъ для отопленія и освѣщенія полицейской части, отвѣчало, что это повело бы не только къ различнаго рода «безпорядкамъ», но и злоупотребленіямъ, такъ какъ «вообще члены думъ во всей губерніи, избираемые изъ бѣднаго класса городскихъ обывателей, совершенно безграмотные, ..не зная порядка службы, ни цѣли своего назначенія, не могутъ управлять городскимъ хозяйствомъ съ дѣйствительною пользою. Они .. производя въ прежнее время хозяйственнымъ образомъ нѣкоторые расходы, выдавали частнымъ лицамъ свидѣтельства на преувеличенныя суммы» [2]). Чего же можно ждать отъ такихъ выборныхъ или слишкомъ забитыхъ и «безотвѣтныхъ», или слишкомъ храбрыхъ, покрайней мѣрѣ по отношенію къ общественной собственности? Что могли представлять собою, въ большинствѣ случаевъ, городскія учрежденія, состоящія изъ такихъ представителей общества?

---

[1]) Яросл. губ. архивъ, наст. реестръ, за 1852 г. по 7 стол. 3 отд. губ. пр., № 113. Слѣдствіе по жалобѣ общества производилъ сначала чиновникъ губернскаго правленія, а потомъ—чиновникъ, командированный ревизовать города яросл. губерніи министерствомъ.

[2]) Журн. министерства вн. дѣлъ 1855 г., августъ, стр. 175 и слѣд.; тоже см. «Матеріалы, относ. до нов. общ. устройства въ гор. имперіи», т. I, стр. 213.

Но прежде чѣмъ перейдти къ разсмотрѣнію дѣятельности, дѣйствительной, а не на бумагѣ только, мы остановимся еще нѣсколько времени на одномъ, съ перваго взгляда совершенно дикомъ вопросѣ: всѣ ли тѣ городскія учрежденія, которыя устанавливались закономъ, существовали на самомъ дѣлѣ и на оборотъ, тѣ ли только учрежденія, которыя учреждались закономъ для управленія городовъ, одни и вѣдали это послѣднее? Какъ вопросъ этотъ съ перваго взгляда не страненъ, но тѣмъ не менѣе, какъ увидимъ, совершенно умѣстенъ и, думаемъ, остановиться на немъ далеко не лишнее.

Мы не будемъ, поставивъ этотъ вопросъ, долго останавливаться на такомъ, однакожъ, въ высшей степени любопытномъ, если не курьезномъ, фактѣ, какъ тотъ, что «въ нѣкоторыхъ городахъ», гдѣ «на основаніи дѣйствующихъ постановленій» завѣдыванье городскими общественными дѣлами «принадлежитъ городскимъ думамъ», по свѣдѣніямъ министерства въ 1867 году оказалось, что думъ этихъ и вообще выборныхъ городскихъ учрежденій или единоличныхъ органовъ вовсе не существуетъ, а «означенными дѣлами вѣдаютъ городскія полиціи» [1]). Въ этихъ «городскихъ поселеніяхъ» закономъ установленныя въ нихъ учрежденія, какъ можно заключить изъ циркуляра департамента, такъ сказать, незамѣтно для властей изчезли, будучи когда-то введены: циркуляръ возстановляетъ дѣйствіе той статьи «общихъ учрежденій городскаго общественнаго управленія», которою устанавливаются эти учрежденія [2]). Въ сущности, совершенно безразлично изчезли ли въ этихъ злополучныхъ городахъ введен-

---

[1]) См. Чудовскій—Сборникъ циркул. и инстр. министерства вн. дѣлъ, т. IV, стр. 8, № 8.

[2]) Тамъ же: «Сосредоточеніе въ полицейскихъ учрежденіяхъ» говоритъ циркуляръ, «дѣлъ общественнаго управленія и хозяйства, съ одной стороны, не соотвѣтствуетъ коренному закону, предписывающему дѣла подобнаго рода вѣдать городскимъ общественнымъ управленіямъ, а съ другой—не можетъ не отражаться неблагопріятно не только на дѣлахъ подобнаго рода, но и на всякой вообще дѣятельности полиціи въ данной мѣстности. Вслѣдствіе сего министерство вн. дѣлъ признаетъ необходимымъ возстановить повсемѣстно дѣйствіе ст. 4429 общ. учр. гор. общ. управл.». Эти города—въ таврической губерніи,

ныя въ нихъ учрежденія или они никогда и не вводились, и города до 1867 года, то есть до кануна смерти тѣхъ учрежденій, которыхъ имъ не привелось узнать, просуществовали безъ нихъ подъ мирнымъ управленіемъ «городскихъ полицій»; важенъ фактъ: города существуютъ безъ ихъ учрежденій и существуютъ безъ нихъ три четверти столѣтія. Если, хотя бы и въ какихъ либо захолустныхъ, забытыхъ городкахъ, возможно незамѣтное изчезновеніе ихъ всѣхъ учрежденій, то чтожъ удивительнаго, если окажется, что во всѣхъ городахъ Россіи—также незамѣтно изчезло по одному или нѣсколько изъ этихъ учрежденій. Они, дѣйствительно и изчезли. Изчезли собственно два учрежденія—общая дума и депутатское городское собраніе; но не оба въ одинаковой, такъ сказать, степени: совершенно безслѣдно изчезла лишь общая дума, депутатское же собраніе считалось существующимъ и на бумагѣ, да и въ дѣйствительности существовало «нарицательно»: изчезли лишь его функціи, обязанности.

Общая дума существовала лишь на страницахъ свода законовъ всѣхъ трехъ изданій. Дальше, указаній на ея существованіе мы не нашли ни въ одномъ изъ указовъ полнаго собранія законовъ, такъ или иначе касающихся городскаго устройства; ни въ одномъ изъ архивныхъ дѣлъ по этому же предмету, бывшихъ въ нашихъ рукахъ. Но это доказательства, такъ сказать, все отрицательныя. Есть не мало указаній чисто положительнаго характера, указаній категорическихъ. Эти указанія даютъ намъ все тѣже чиновники-ревизоры, объѣзжавшіе города въ сороковыхъ годахъ. Въ не разъ упоминавшейся уже докладной запискѣ хозяйственнаго департамента, составленной въ 1844 году, очевидно, Милютинымъ, по отчетамъ и донесеніямъ именно этихъ ревизоровъ, авторъ ея, говоря о «разстроенномъ положеніи городскихъ учрежденій» вообще, категорически заявляетъ, что общая дума нигдѣ не существовала вовсе, не выключая и столицъ [1]). Указанія на отсутствіе общей думы въ Москвѣ намъ даетъ компе-

см. «Городскія поселенія въ россійской имперіи», т. IV; въ харьковской—тамъ же, т. V, ч. 1; а также—въ херсонской—тамъ же, т. V, ч. 2.

[1]) Хоз. департаментъ, 2 гор. отд., 1 столъ, дѣло № 1314, ч. II.

тентнѣйшій свидѣтель—самъ городской голова этой столицы въ 1829 году, купецъ Мазуринъ; онъ въ своихъ замѣчаніяхъ на проэктъ новаго городоваго положенія, составленный въ 1828 году особымъ, спеціально для этой цѣли учрежденнымъ, комитетомъ, между прочимъ говоритъ, что «слѣдуетъ возстановить общую думу, которая нынѣ вовсе не существуетъ»[1]). Въ Петербургѣ, впрочемъ, эту думу или лучше гласныхъ, которые должны бы были составлять ее, въ 1843 году нашелъ гражданскій губернаторъ Петербурга, ревизовавшій городскія учрежденія послѣдняго по порученію министра вн. дѣлъ; но найденное оказалось въ положеніи по истинѣ странномъ. Въ запискѣ ревизора говорится, что «въ распоряженіи шестигласной думы состоитъ тридцать восемь гласныхъ, избираемыхъ изъ купцовъ, мѣщанъ и ремесленниковъ на три года для составленія общей городской думы». Имъ по назначенію шестигласной думы дѣлались разныя порученія въ хозяйственномъ и торговомъ отношеніи: четверо изъ нихъ назначены—для сбора ½%-ныхъ денегъ; двое—для сбора съ судовъ, проходящихъ черезъ мосты; одинъ—для наблюденія за торговлей иногородныхъ и т. п.; одинъ—для смотрѣнія за домомъ военнаго генералъ-губернатора; двѣнадцать человѣкъ—для оцѣнки недвижимаго имущества обывателей и для наблюденія за городскими амбарами и т. д. [2]). Такимъ образомъ, въ городѣ нашлись лишь члены думы, но не сама дума, такъ какъ эти ея члены, гласные, одного цѣлаго учрежденія или собранія вовсе не составляли; въ качествѣ же отдѣльныхъ единицъ они потеряли всякій смыслъ или лучше пріобрѣли его новый: они изъ членовъ учрежденія, стоявшаго во всякомъ случаѣ выше шестигласной думы уже въ силу того только обстоятельства, что гласные послѣдней были по закону избираемы этимъ учрежденіемъ, обратились въ какихъ-то приписанныхъ къ шестигласной думѣ для исполненія различнаго рода порученій и обязанностей, для

---

[1]) Тамъ же, ч. I. См. также дѣло № 1645—объ устройст. общ. управл. въ г. Одессѣ. Также, № 2728, ч. I, свѣдѣнія, представленныя минскимъ губернаторомъ о городскихъ учрежденіяхъ его губерніи.

[2]) Тамъ же, ч. III.

отправленія которыхъ должны существовать спеціальные органы при шестигласной думѣ или которыя должны исполняться самыми членами этой думы; другими словами, роль гласныхъ общей думы въ данномъ случаѣ діаметрально преобразилась сравнительно въ той, которую они должны были играть по закону. Словомъ, и въ этомъ отдѣльномъ случаѣ нельзя видѣть опроверженія факта, что общая дума нигдѣ въ Россіи не существовала при старомъ городовомъ положеніи, хотя по самому положенію этому должна была существовать [1]).

Что касается городскаго депутатскаго собранія, то, какъ мы уже замѣтили, оно существовало только «нарицательно», т. е. номинально по той простой причинѣ, что какъ мы видѣли, ему нечего было дѣлать—почти нигдѣ въ Россіи обывательскія книги не велись; но все таки учрежденіе это проявляло нѣкоторые признаки существованія или тѣмъ, что въ томъ или иномъ городѣ вдругъ собиралось и принималось за дѣло....на очень, коротное, впрочемъ, время; или тѣмъ, что дума иногда жаловалась на его фактическое несуществованіе; или хоть бы тѣмъ, наконецъ, что оно всегда фигурировало во всѣхъ городскихъ росписяхъ въ качествѣ учрежденія, поглощающаго то или иное количество городскихъ доходовъ. Члены въ депутатское собраніе выбирались городскими сословіями болѣе или менѣе неупустительно почти вездѣ. Словомъ, повторяемъ, городское депутатское собраніе номинально существовало вездѣ, даже, какъ мы встрѣчали это въ архивныхъ дѣлахъ, въ хилыхъ уѣздныхъ и заштатныхъ городишкахъ; но на самомъ дѣлѣ, какъ учрежденіе, которое функціонировало бы, такъ или иначе проявляло свою дѣятельность, оно несуществовало нигдѣ.

Но если, съ одной стороны были учрежденія по общественному городскому управленію, которыя, существуя по закону,

---

[1]) Отсутствіе общей думы во всѣхъ городахъ подтверждается и недавно вышедшимъ въ свѣтъ изданіемъ министерства вн. дѣлъ—«Матеріалы относящіеся до новаго обществ. устройства въ городахъ имперіи». Въ первомъ томѣ этихъ «матеріаловъ»—стр. 4, 212 и 213—прямо говорится, что «общей думы нигдѣ не существуетъ, кромѣ вновь учрежденныхъ въ столицахъ и въ Одессѣ».

не существовали или существовали только номинально въ дѣйствительности; то съ другой стороны, были и такія учрежденія въ городахъ, на которыя въ законодательствѣ мы не находимъ и намека, но которыя въ дѣйствительности существовали. Правда, мы можемъ указать всего на два такихъ учрежденія, но тѣмъ не менѣе самый фактъ существованія, такъ сказать, внѣ закона, хотя бы только и этихъ двухъ учрежденій, мы считаемъ все-таки очень и очень важнымъ; тѣмъ болѣе, что одно изъ этихъ учрежденій существовало «самовольно» въ одной изъ столицъ имперіи—въ Москвѣ Кто поручится, что подобнаго рода явленія не имѣли мѣста въ городахъ въ гораздо большемъ количествѣ? Во всякомъ случаѣ, этого рода фактъ въ очеркѣ фактическаго состоянія городскихъ учрежденій долженъ занимать, намъ кажется, далеко не послѣднее мѣсто.

Однимъ изъ этихъ учрежденій является какое-то «управленіе городовыхъ дѣлъ», существовавшее въ одномъ изъ уѣздныхъ городовъ новгородской губерніи—Крестцахъ—до 1843 года, когда было замѣнено ратушей. Что это было за учрежденіе, сказать не беремся; въ положеніи комитета министровъ, которымъ это «управленіе» уничтожается, мы ничего не находимъ относительно его организаціи; существовало оно совмѣстно съ магистратомъ и должностью городскаго головы [1]). Притомъ, очевидно, оно также случайно отыскано правительствомъ, какъ двадцать пять лѣтъ послѣ этого отыскано было имъ «нѣсколько» городскихъ поселеній», въ которыхъ никакихъ учрежденій не существовало.

Другое учрежденіе гораздо болѣе любопытно уже по самому мѣсту своего существованія. Это по истинѣ странный «домъ

---

[1]) 2 П. С. З. № 16584; это—высочайше утвержденное положеніе комитета министровъ отъ 2 марта 1843 года. Имъ приказывается: «упразднить въ городѣ Крестцахъ магистратъ и такъ называемое управленіе городовыхъ дѣлъ, а также должность городскаго головы и учредить тамъ ратушу»....Сюда же нужно отнести и «городское хозяйственное управленіе», которое существуетъ будто бы въ нѣкоторыхъ городахъ Сибири по показаніямъ «Гор. пос. въ Рос. имп.», т. V, ч. I. Ни въ Св. Зак., ни въ П. С. ихъ о такомъ учрежденіи нѣтъ рѣчи.

московскаго гражданскаго общества». Единственное указаніе на это странное учрежденіе въ полномъ собраніи законовъ мы нашли подъ 1840 годомъ, гдѣ въ высочайше утвержденномъ положеніи комитета министровъ идетъ рѣчь объ отчетности городской думы, общественнаго дома и ремесленной управы [1]). Въ этомъ положеніи говорится, что въ Москвѣ уже «съ давняго времени» допущено распредѣленіе занятій и дѣлъ «между думою, домомъ городскаго общества и ремесленною управою»; причемъ «домъ городскаго общества» вмѣстѣ съ ремесленной управой обязываются отчетностью, мимо думы, казенной палатѣ; указывается и что именно вѣдалось этимъ «домомъ». Онъ вѣдалъ, опять таки «по уваженію давняго существованія обычая», «сборами податей и повинностей казенныхъ съ купцовъ и мѣщанъ, равно какъ и общественными складками на извѣстные и отъ приговоровъ зависящіе расходы». Такимъ образомъ. мы только изъ даннаго законодательнаго акта узнаемъ объ учрежденіи, существующемъ въ столицѣ, существующемъ «съ давняго времени», и имѣющемъ рядъ обязанностей и правъ; учрежденіи, о времени и причинѣ возникновенія котораго законодатель, очевидно, не знаетъ По свѣдѣніямъ, полученнымъ министерствомъ вн. дѣлъ въ концѣ пятидесятыхъ годовъ, оказалось лишь одно: «домъ» этотъ существовалъ еще до 1805 года подъ именемъ «гильдіи» и завѣдывалъ общественной (?) недвижимой собственностью и «вообще дѣлами общественными (?), гражданскими (?) и купеческими» [2]). Въ 1805 году, онъ указомъ московскаго губернскаго правленія изъ «гильдіи» превращенъ въ «домъ городскаго или гражданскаго общества», подъ именемъ котораго (т. е. гражданскаго общества), разумѣлись «именитые граждане, купцы, мѣщане и цеховые» Дальше, оказывается, что это «общество» каждые три года избирало изъ своей среды по сословіямъ—отъ именитыхъ гражданъ купцовъ и мѣщанъ—особыхъ «повѣренныхъ», сово-

[1]) 2 П. С. З. № 13078

[2]) Хоз. департ. минист. вн. дѣлъ, 2 гор. отд., 1 столъ, дѣло № 197—о преобразов. московскаго гор. управленія; приложеніе къ дѣлу, печатная записка—«Свѣдѣнія о настоящ. состояніи общ. управ. въ Москвѣ», стр. 19.

купность которыхъ, очевидно, и составляла этотъ пресловутый «домъ» [1]). Если взглянуть на этотъ домъ съ точки зрѣнія его состава, окажется—онъ нѣчто въ родѣ именно общей думы; съ точки же зрѣнія функцій его, онъ никакого сходства съ послѣдней не имѣетъ. Чтобы онъ собою ни представлялъ, съ какимъ бы изъ городскихъ учрежденій сходство не имѣлъ, во всякомъ случаѣ онъ нѣчто самобытное, путемъ самозарожденія на московской городской почвѣ появившееся и закономъ только допущенное, ради его давняго существованія въ Москвѣ по обычаю. Такимъ образомъ, съ точки зрѣнія закона авторъ не разъ упомянутой докладной записки хоз. департамента министерства вн. дѣлъ имѣлъ полное основаніе обозвать это курьезное учрежденіе учрежденіемъ, «самовольно» гражданами учрежденнымъ [2]).

Теперь перейдемъ къ учрежденіямъ, дѣйствительно и законно существовавшимъ и вѣдавшимъ городское управленіе, и посмотримъ, какъ они вѣдали это послѣднее на самомъ дѣлѣ. Мы не будемъ здѣсь останавливаться на каждомъ изъ нихъ въ отдѣльности, а поговоримъ о всѣхъ вообще какъ относительно ихъ дѣятельности, такъ и ихъ отчетности. Укажемъ на нѣкоторые факты и въ дѣятельности правительственныхъ органовъ по отношенію къ этимъ учрежденіямъ.

---

[1]) Тамъ же. «Повѣренные» избирались отъ именитыхъ гражданъ въ количествѣ двухъ; отъ купцовъ первой гильдіи—въ количествѣ двадцати человѣкъ; второй—сорока и третьей—шестидесяти; и отъ мѣщанъ—въ количествѣ восмидесяти человѣкъ. Въ 1809 году «дому» дозволено имѣть своего письмоводителя. Въ томъ же году, указомъ губернскаго правленія дѣла мѣщанскія отдѣлены въ этомъ домѣ отъ дѣлъ купеческихъ, почему и получились два отдѣленія дома, которыя оба находились «въ прямой подчиненности отъ губерн. правленія, и казен. палаты».

[2]) Въ шестидесятыхъ годахъ въ Москвѣ вышла книга неизвѣстнаго автора (кажется въ 1865 году)—«Наше купечество и торговля съ серьезной и каррикатурной стороны»; въ этой книгѣ есть глава «домъ московскаго градскаго общества по купеческому отдѣленію», въ которой рѣчь идетъ о купеческомъ хозяйствѣ. (См. брошюра М. Щепкина—Бюджеты трехъ московскихъ сословій 1865 г.). Быть можетъ въ этой главѣ и есть какія нибудь свѣдѣнія о «домѣ», о которомъ мы говоримъ; къ сожалѣнію, намъ не удалось имѣть въ рукахъ эту книгу.

Мы уже знакомы съ усиленными заботами правительства, направленными къ тому, чтобы по возможности обезпечить, такъ сказать, исправный ходъ городскаго управленія, правильное теченіе городскаго хозяйства; но уже самый этотъ безконечный рядъ мѣръ, направленныхъ къ достиженію данныхъ цѣлей; мѣръ, которыя пускались въ ходъ, безконечно повторяясь почти до самаго момента замѣны стараго городоваго положенія новымъ, указываетъ, что цѣли вовсе не достигались и городское управленіе шло изъ рукъ вонъ плохо. Законодатель самъ сознавалъ это, сравнительно очень рано прибѣгая, какъ увидимъ, къ попыткамъ радикальнаго измѣненія строя городскаго управленія. Но обратимся къ фактамъ.

Законодатель пользовался всякимъ случаемъ, чтобъ напомнить городскимъ учрежденіямъ, что онѣ должны—хотя и совмѣстно съ мѣстными правительственными органами—«прилагать стараніе о приращеніи городскихъ доходовъ»; представлять надлежащимъ властямъ обо всемъ, что «усмотрятъ къ пользѣ общей, къ выгодѣ и къ украшенію города нужное». И тѣмъ не менѣе доходы вовсе не росли или росли очень медленно; въ городахъ ничего не дѣлалось выгоднаго и полезнаго для общества; они и не украшались. Покрайней мѣрѣ ничего этого не дѣлалось такъ, какъ бы того хотѣлось законодателю. Городскія учрежденія найдены были въ этомъ отношеніи вообще, а въ особенности относительно увеличенія источниковъ дохода, совершенно несостоятельными еще при Александрѣ I, при которомъ, какъ мы видѣли, и стали появляться спеціальные комитеты объ уравненіи сборовъ и повинностей. Думы и ратуши именно вслѣдствіе этой несостоятельности ихъ въ глазахъ правительства, лишаются своихъ функцій и постепенно обращаются въ какихъ то не то приходо-расходчиковъ, не то бухгалтеровъ, всѣ обязанности и функціи которыхъ исчерпываются однимъ счетоводствомъ, канцелярскимъ дѣлопроизводствомъ вообще. Но и отъ этого дѣло не выиграло ни въ какомъ отношеніи: спеціальные органы, отъ думъ независившіе, не особенно быстро открывали новые источники доходовъ, не особенно удачно достигали и той цѣли, которая состояла въ наиболѣе правильномъ распредѣленіи всякаго рода податей и повинностей; почему комитеты эти отжили сравнительно быстро. Несостоятельной оказалась

и дума, а вмѣстѣ съ ней и ратуша, по части составленія смѣтъ и росписей и вообще того канцелярскаго дѣлопроизводства, которымъ однимъ почти исчерпывалась вся ея функція. «Нераспорядительность, неправильность и медленность дѣлопроизводства, упущенія въ счетной части»—вотъ характеристическая черта дѣятельности городскихъ учрежденій вообще и думы въ особенности по общему отзыву всѣхъ чиновниковъ-ревизоровъ и докладной записки хозяйственнаго департамента министерства [1]). Для болѣе рельефной характеристики этого положенія дѣлъ, позволимъ себѣ привести здѣсь нѣсколько изъ очень и очень многихъ фактовъ, думской дѣятельности по данному вопросу; фактовъ встрѣчавшихся намъ въ архивныхъ дѣлахъ министерства и мѣстнаго губернскаго правленія. Смѣты составляются въ высшей степени небрежно и безтолково, очевидно лишь ради удовлетворенія «начальства»; съ дѣйствительностью въ большинствѣ случаевъ, эти смѣты не имѣютъ почти никакого соотношенія; это двѣ несоизмѣримыя величины: заносятся расходы, на самомъ дѣлѣ вовсе неимѣющіе мѣста; вписываются доходы вовсе непоступающіе; или на оборотъ, въ росписи вовсе не попадаютъ такіе доходы и расходы, которые на самомъ дѣлѣ существуютъ. Мы видѣли выше, какъ расходуются общественныя суммы на поздравленія чиновниковъ съ ангеломъ, съ праздниками, на кормленіе ихъ обѣдами и т. п.; расходы эти понятно въ роспись не вносятся, такъ какъ законодатель строжайше запрещаетъ «приношенія всякаго рода отъ обществъ начальствующимъ лицамъ» [2]). Вносились въ роспись расходы на уплату жалованья такимъ должностнымъ лицамъ, которыхъ на самомъ дѣлѣ не существовало, обязанности

---

[1]) Тоже дѣло хоз. департамента, 2 гор. отд., 1 ст., ч. II. Также всѣ, уже не разъ приводимыя нами отчеты чиновниковъ, ревизовавшихъ городскія учрежденія.

[2]) Уст. о гор хоз. ст. 18. Вотъ эта любопытная статья: «приношенія всякаго рода отъ обществъ начальствующимъ лицамъ не допускаются ни въ какомъ случаѣ; а начальникамъ губерніи строжайше запрещается принимать отъ обществъ таковыя приношенія. Они, отклоняя отъ сего общества, обязаны обращать строгій присмотръ на употребленіе городскихъ суммъ единственно на установленные закономъ, необходимо нужные, расходы».

которыхъ исполняли, въ качествѣ общественной повинности, выборныя должностныя лица въ родѣ сотскихъ и десятскихъ. Не вносились, на оборотъ, въ роспись доходы, собиравшіеся думой или ратушей совершенно самовольно, за частую очень оригинальнымъ и очень похожимъ на самоуправство, способомъ: въ родѣ напр., сбора—закономъ не разъ даже запрещавшагося [1])—съ крестьянскихъ возовъ съ сѣномъ, овсомъ и т. п.; сбора, исправность взноса котораго обезпечивалась отобраньемъ у крестьянъ, владѣльцевъ возовъ, въ залогъ сѣделокъ и вожжей съ ихъ лошадей [2]). Не вносятся въ росписи и доходы въ родѣ особаго рода сбора, напр., такъ называемыхъ квартирныхъ денегъ съ купцовъ, жившихъ внѣ городскихъ поселеній, какъ это имѣло мѣсто въ одномъ изъ такихъ поселеній ярославской губерніи [3]). А губернское правленіе, провѣряя только росписи, разумѣется узнать о подобнаго рода доходахъ и расходахъ никогда не могло. Этого мало, сплошь и къ ряду случалось и то, что доходы и расходы никогда закономъ невводимые, непризнаваемые имъ, вносились въ годовые смѣты и росписи—въ родѣ, напр., различнаго рода сборовъ съ промышленниковъ, расходовъ на содержаніе церковныхъ причтовъ и т. п.—и утверждались «губернскимъ начальствомъ», будучи исключаемы изъ этихъ росписей только уже министерствомъ [4]).

---

[1]) Это запрещеніе вошло и въ Св. Зак.—торг. уставъ, ст. 355.

[2]) Въ г. Бобровѣ (воронежской губ.) по доношенію чиновника, ревизовавшаго его—Компанейщикова. Что всего курьезнѣе, что для подобнаго рода сборовъ (съ возовъ *бубликовъ*, баранокъ, говядины и т. п.) воронежскія губ. вѣдомости за 1842 годъ ухитрились напечатать правила, какъ свидѣтельствуетъ въ своемъ донесеніи тотъ же Компанейщиковъ. Арх. хоз. департамента вн. дѣлъ по 2 гор. отд., 2 ст., св. 7, № 59.

[3]) Арх. ярослав. губ. пр., наст. реестръ по 7 столу 3 отд. за 1851 г. № 113.

[4]) Такъ одно «губернское начальство», цѣлые года утверждая подобнаго рода расходы—на содержаніе причта при церквахъ соборной и кладбищенской и сторожей при послѣдней—вдругъ почему то вздумало испросить разрѣшеніе министерства относить эти расходы на счетъ города «и на будущее время». Журн. министерства вн. дѣлъ 1855 г., ч. XV, стр. 177 и слѣд. См. тамъ же 1854 г., ч. V. стр. 283.

Неряшливость отношенія къ смѣтамъ и росписямъ доходили до того, что многія статьи, напр., расходовъ изъ года въ годъ вносились въ одномъ и томъ же размѣрѣ, а между тѣмъ оставаться одинаковыми въ росписяхъ нѣсколькихъ лѣтъ они не могли въ силу, такъ сказать, физической невозможности: напр., такіе расходы какъ на отопленіе и освѣщеніе различнаго рода зданій; очевидно составители смѣты рѣшительно не сознавали, что они дѣлали: цѣны на матеріалы отопленія и освѣщенія—не одинѣ и тѣже постоянно; количество ихъ точно также не всегда одинаково и тѣмъ не менѣе смѣты эти утверждались губернскимъ начальствомъ и нелѣпостью ихъ поражались, да и то, очевидно, совершенно случайно, лишь въ министерствѣ [1]). Подобнаго рода факты мы могли бы приводить безъ конца, еслибъ не боялись утомить вниманіе читателей.

Понятно, что губернское правленіе, разсматривавшее росписи лишь съ точки зрѣнія исключительно формальной—составлена ли она по формѣ, образцу, министерствомъ выработанному—не могло замѣтить только что приведенныхъ фактовъ. Хотя оно и обязано было, какъ мы видѣли, разсматривать въ тоже время, составлены ли росписи «на законномъ основаніи», т. е. все ли въ нихъ внесено, что закономъ требуется и не внесено ли чего либо, на оборотъ, что закономъ запрещается; но тѣмъ не менѣе

Въ каждой книжкѣ Журн. министерства вн. дѣлъ за пятидесятые года можно найти массу «утвержденій» со стороны министерства различнаго рода сборовъ, «издавна взимавшихся въ пользу города» и по утвержденіи подводившихся подъ ту или иную статью устава о гор. хоз. См., напр. Журн. министерства вн. дѣлъ за 1854 г., ч. V, стр. 38, ч. IX, стр. 49; 1855 г., ч. XI, стр. 85 и 86. При этомъ само министерство какъ то странно колеблется по отношенію къ этимъ сборамъ: то утверждаетъ ихъ безъ дальнихъ околичностей, то требуетъ отъ губернскаго начальства свѣдѣній о томъ «когда именно и съ чьего разрѣшенія введены эти сборы» и не утверждаетъ ихъ, если не получаетъ такихъ свѣдѣній; а получить ихъ, понятно, нѣтъ возможности.

[1]) Журн. министерства вн. дѣлъ за 1854 г., ч. V, стр. 237 и 1855 г., августъ, стр. 175. Что и министерство обратило вниманіе на это лишь случайно, указываетъ то, что распоряженій его по этому поводу мы встрѣтили лишь два приведенныхъ; а между тѣмъ такіе казусы—въ каждой росписи каждаго города.

оно, какъ сейчасъ только это было указано, далеко не всегда это дѣлало; да еслибъ оно и отправляло въ этомъ отношеніи функцію свою вполнѣ безукоризненно, то все таки указанныхъ нами злоупотребленій отыскать не могло бы, ибо повѣрка ограничивалась разсмотрѣніемъ только росписей, куда все незаконное, разумѣется, вносилось съ осторожностью, да самое большее—книгъ. Тоже самое нужно сказать и о разсмотрѣніи казенной палатой книгъ, которыя велись въ городскихъ учрежденіяхъ. Отыскать эти злоупотребленія могли только такія реальныя ревизіи, каковыми были очень многія изъ ревизій, произведенныхъ въ сороковыхъ годахъ спеціальными чиновниками-ревизорами.

Но чтобы повѣрить въ полную безурядицу городскаго управленія по старымъ порядкамъ, нужно имѣть въ виду, что вся сложная процедура отчетности городскихъ учрежденій, была въ сущности, мертвой буквой. На самомъ дѣлѣ, въ дѣйствительности, всѣ эти смѣты, росписи, почти вовсе не представлялись на разсмотрѣніе губернскаго начальства, и ревизіи казенной палаты почти не имѣли мѣста, опять потому же, что городскія учрежденія не представляли никакихъ книгъ и документовъ. А губернскія правленія и казенныя палаты, думать надо, не особенно тяготились этимъ и не особенно усердно напоминали этимъ учрежденіямъ объ ихъ обязанностяхъ, если судить потому, что министерство неоднократно разсылало циркуляры на имя начальниковъ губерній, рекомендуя требовать отъ городскихъ учрежденій представленія смѣтъ и росписей и вообще отчетности [1]). А представлялись всѣ эти смѣты, росписи и книги въ ревизующія ихъ учрежденія—губернское правленіе и казенную палату—дѣйстви-

---

[1]) См. напр., Журн. министерства вн. дѣлъ, за 1854 г., ч. IV, стр. 73 и сл.: «вмѣнено въ непремѣнную обязанность кому слѣдуетъ, принять самыя дѣятельныя и рѣшительныя мѣры къ тому, чтобы всѣ городскія росписи по губерніи были разсматриваемы и представляемы въ министерство въ узаконенный срокъ»; и др. Въ дѣлахъ ярославскаго архива мы нашли массу циркулярныхъ предписаній министерства (начиная съ 1847 г.) по этому же предмету; наст. реестръ по 7 ст. 3 отд. за 1848 г., № 116; наст. реес. 1849 г., ч. I, № 76 и др. См. также «Сборн. цирк. и инстр. министер. вн. дѣлъ», изд. Чудовскаго, т. III, стр. 42.

тельно неисправно: во всякомъ случаѣ гораздо рѣже чѣмъ то требовалось закономъ и инструкціями министерства Это послѣднее недовольно, напр., тѣмъ, что «одно губернское начальство» прислало въ министерство городскія росписи своей губерніи на 1853 годъ лишь въ ноябрѣ того же 1853 года, т. е. ровно годъ спустя послѣ того срока, который установленъ для этого въ 1849 году инструкціей министра; или въ концѣ того года, на который роспись составлена; другими словами, въ исходѣ того года, въ теченіи котораго роспись эта исполнялась [1]). Но это только очень слабое упущеніе, дѣлать за которое губернскому начальству выговоръ было со стороны министерства, пожалуй, излишнимъ ригоризмомъ въ виду тѣхъ фактовъ въ этомъ отношеніи, которые сплошь и къ ряду имѣли мѣсто на самомъ дѣлѣ. Въ одной ярославской губерніи мы встрѣтились съ очень почтеннымъ количествомъ фактовъ этого рода—поразительныхъ, сравнительно съ только что приведеннымъ. Приведемъ наиболѣе рѣзкіе изъ нихъ. Въ 1843 году у думъ нѣкоторыхъ городовъ требуютъ отчетовъ за 1828 и 1829 года; книги и отчеты думы города Ярославля за 1835 годъ требуютъ къ ревизіи въ 1848 году; въ 1847 году требуютъ отчетовъ у мологской думы за 1838 годъ, а самый отчетъ имѣетъ мѣсто лишь въ слѣдующемъ т. е. 1848 году [2]). Подобнаго рода примѣровъ можно бы привести массу. Не менѣе этого встрѣчается и напоминаній со стороны губернскаго правленія городскимъ учрежденіямъ о своевременномъ представленіи въ губернское правленіе смѣтъ и росписей, а въ казенную палату книгъ. Ими усѣяны настольные реэстры городскаго отдѣленія [3]). Притомъ, просматривая эти дѣла въ ихъ хронологической послѣдовательности, нельзя не замѣтить,

---

[1]) Журн. министерства вн. дѣлъ, 1854 г., ч. IV, стр. 73.

[2]) Яросл. губ. архивъ, наст. реэстръ 7 ст, 3 отд. за 1848 г. №№ 90 и 91. Тамъ же, № 86, наст. реэс. 1847 г., № 86 и др.

[3]) Тамъ же, наст. реэс. 1846 г., №№ 30—32; 1847 г. № 5; того же года, № 152, 153, 154 и 157; реэстръ 1848 г., № 116; №№ 130—137. Нужно замѣтить, что такою аккуратностью отличались не однѣ думы или ратуши, а всѣ вообще городскія учрежденія.—строительныя коммиссіи, квартирныя коммиссіи, депутатскія собранія, если они имѣли мѣсто, маклера, нотаріусы и т. п.

что напоминанія эти со стороны начальника губерніи не были, такъ сказать, систематическими, слѣдовавшими каждый разъ непосредственно за неисполненіемъ обязанности со стороны того или инаго городскаго учрежденія, а совершенно случайными, вызываемыми очевидно или какимъ либо необычайнымъ казусомъ, выплывшимъ на свѣтъ божій, или предписаніемъ со стороны министерства, которое въ этомъ отношеніи дѣйствовало точно также не систематически, будучи вызываемо на предписанія и инструкціи тоже несомнѣнно случайно. Какъ бы то ни было, но правильность и своевременность по составленію городскими учрежденіями смѣтъ и росписей и представленію отчетовъ стали такимъ рѣдкимъ явленіемъ, что сдѣлались исключеніемъ, за которое министерство находило нужнымъ благодарить «за тщательное и своевременное исполненіе этого труда всѣхъ лицъ, участвовавшихъ въ составленіи и разсмотрѣніи его» [1]).

А если смѣты и росписи велись, то мы видѣли, что въ нихъ попадало, что въ нихъ зачастую отыскивало министерство; а если отчетность въ тѣсномъ смыслѣ слова имѣла мѣсто, то что въ представлявшихся въ казенную палату городскими учрежденіями книгахъ находила эта палата при всемъ ея казенномъ, рутинномъ отношеніи къ дѣлу: упущеніями и злоупотребленіями по этому предмету переполнены донесенія чиновниковъ, ревизоровъ, самихъ казенныхъ палатъ. Протоколовъ засѣданіямъ думъ и ратушъ не велось; журналовъ въ большинствѣ случаевъ не имѣлось, различныя канцелярскія книги велись, какъ говорится, «какъ богъ на душу положитъ». Все зависѣло отъ усмотрѣнія, доброй воли секретаря иногда «лѣниваго, пьянаго и безтолковаго», какъ выражается одинъ изъ ревизоровъ, а чаще всего—«недобросовѣстнаго» [2]). Такъ называемыхъ оправдывающихъ документовъ

---

[1]) Журн. министерства вн. дѣлъ, за 1854 г., ч IX, стр. 47.

[2]) Результатъ ревизіи городскихъ учрежденій Венева (тульской губерніи);—относительно невозможнаго совершенно состоянія счетной, вообще канцелярской части—масса фактовъ въ каждомъ донесеніи казенной палаты о результатахъ произведенной ею ревизіи. Въ ярославскомъ губернскомъ архивѣ такихъ неутѣшительныхъ донесеній казенной палаты особенно много встрѣчается за сороковые и начало пятидесятыхъ годовъ.

относительно тѣхъ или иныхъ статей нѣтъ въ большинствѣ случаевъ; такъ что самыя книги дѣлались въ сущности ни къ чему негодной формальностью: ревизія ихъ ни къ чему не вела обыкновенно. Онѣ представляли собою хаосъ, въ которомъ, по донесенію чиновниковъ и разобраться въ большинствѣ случаевъ не было никакой возможности, если въ учрежденіи не было «секретаря—дѣльца», отъ котораго все таки можно было чего нибудь добиться; члены, зачастую, какъ мы видѣли, безграмотные, отдѣлывались отзывомъ, что они ничего въ этомъ не понимаютъ, что они «люди темные», что они подписываютъ бумаги, которыхъ понять не могутъ [1]). Но если въ такихъ городахъ какъ столицы въ составъ городскихъ учрежденій и не мало входитъ такихъ, которые «понять могутъ», какъ люди грамотные и все таки наиболѣе развитые изъ среды всего торгово-промышленнаго населенія, то они дѣлать не могли или не хотѣли. «Опредѣленнаго закономъ, полнаго присутствія думы не существуетъ», доносилъ въ 1843 году министру гражданскій губернаторъ Петербурга, производившій въ этомъ году ревизію городскихъ учрежденій этого города; этого состава никогда не бываетъ потому, объясняетъ губернаторъ, что члены думы «ежедневно—внѣ присутствія»; между прочимъ—для исполненія различныхъ «порученій высшаго начальства» (?). Если они и появляются въ думу, то подписываютъ бумаги, «нечитая ихъ»; отсюда та сила и значеніе секретаря думы, которыми этотъ послѣдній пользовался въ прошлыя времена; отсюда, какъ выражается все тотъ же гражданскій губернаторъ Петербурга, «полное разрушеніе всякой подчиненности со стороны секретаря и канцелярія»; послѣдняя царила во всемъ. А все это вмѣстѣ, заключаетъ ревизоръ, сдѣлало петербургскую думу «образцомъ медленности, упущеній, запутанностей, безпорядковъ и злоупотребленій» [2]). Все это въ Петербургѣ, на глазахъ, такъ сказать, у высшей администраціи; что же въ

---

[1]) Рапортъ казанскаго военнаго губернатора о состояніи городскихъ учрежденій въ Казанской губерніи за 1842 годъ, внесенный въ комитетъ министровъ.

[2]) Хоз. департ. министерства вн. дѣлъ, 2 гор. отд. 3 ст. дѣло № 1314, ч. III.

губернскихъ, уѣздныхъ городахъ. Взглянемъ, что—въ Москвѣ. «Шестигласная дума», говоритъ дѣйствительный статскій совѣтникъ Игнатьевъ, ревизовавшій ея городскія учрежденія въ 1860 году, «давно утратила свой коллегіальный характеръ» и давно «приняла видъ какой то канцеляріи, безпрекословно исполнявшей всѣ предписанія и требованія начальства, ни мало не заботясь о городскихъ интересахъ»[1]). Собирается она ежегодно, но далеко не въ полномъ составѣ и притомъ собираются ея члены вовсе не для разсужденія о дѣлахъ, даже не для выслушиванья ихъ изъ устъ секретаря, а просто для подписыванья ихъ, заранѣе, такъ сказать разсмотрѣнныхъ и рѣшенныхъ въ канцеляріи [2]). Иногда гласные думы самую процедуру подписыванья упрощали до того, что необходимость являться для этого въ думу или устранялась вовсе—думскій сторожъ приносилъ дѣла для подписи къ каждому гласному на квартиру—или гласные въ посѣщеніи думы чередовались по одному. А канцеляріей, ея порядками они ужъ вовсе не интересовались: это—дѣло секретаря, на котораго они надѣются какъ на каменную гору, который одинъ ихъ надежда, ихъ опора.

При такомъ положеніи дѣла, при такомъ значеніи гласныхъ и секретаря въ думѣ или ратушѣ, понятно, должна была страдать не одна только канцелярская сторона городскаго управленія, но и самое это управленіе, какъ поставленное въ тѣсную связь съ этимъ канцелярскимъ дѣлопроизводствомъ. И оно, дѣйствительно, страдало. Оно представляло собою, какъ оказалось по разслѣдованію, нѣчто поистинѣ печальное.

Прежде всего, разумѣется, непосредственнымъ результатомъ этой сложной, мертвящей уже сама по себѣ канцелярщины, должна была явиться необыкновенная медленность дѣлопроизводства по отношенію къ управленію. И дѣйствительно мы встрѣчаемся какъ въ архивныхъ дѣлахъ, такъ и въ донесеніяхъ чиновниковъ, ревизовавшихъ городскія учрежденія, съ изумительными примѣра-

---

[1]) Уже цитированная нами печатная записка—Свѣд. о наст. сост. общ. упр. въ Москвѣ». стр. 43—45. Она приложена къ дѣлу № 197—2 гор. отд. 1 ст.—«преобразованіе моск. городскаго управленія».

[2]) Тамъ же, стр. 12.

ми медленности. Въ донесеніи петербургскаго губернатора о состояніи петербургскихъ городскихъ учрежденій въ 1843 году приводятся примѣры, что дѣла по городскому управленію лежали не рѣшенными по семи (!) лѣтъ [1]); дѣла нерѣшенныя въ теченіи года, двухъ—заурядное явленіе. Какой нибудь отзывъ, который должна была дума представить въ теченіи нѣсколькихъ дней, на самомъ дѣлѣ подавался черезъ два съ половиной года; по году и болѣе дѣла лежали безъ всякаго движенія, не будучи даже доложены. Дѣло о какихъ нибудь тридцати двухъ рубляхъ съ копѣйками, потребныхъ на покупку кожи, необходимой на починку пожарныхъ рукавовъ, тянется цѣлый годъ; періодъ времени, въ который рукава могли придти въ такое состояніе, что уже нужно было заводить рѣчь не о починкѣ ихъ, а о пріобрѣтеніи новыхъ [2]); два, три года тянутся дѣла «объ устройствѣ пожарныхъ инструментовъ», о постановкѣ новыхъ фонарныхъ столбовъ; о перемѣщеніи городскихъ учрежденій изъ стараго помѣщенія, пришедшаго въ полную негодность—въ новое; о ремонтѣ тюремнаго замка, всякаго рода городскихъ зданій; о сдачѣ въ аренду городскихъ земель, всякихъ угодій, лавокъ и т. п [3]). Въ этомъ случаѣ виноваты были уже не городскія учрежденія только и та канцелярщина, которая царила въ нихъ; въ этихъ случаяхъ дѣло тормозилось также и тѣми правительственными учрежденіями и органами, отъ которыхъ зависѣло разрѣшеніе расхода, утвержденіе смѣты его и т. п. А все это было

---

[1]) Хоз. департ. 2 гор. отд., столъ 1, дѣло № 1814; ч. III, прил. А къ проэкту новаго городоваго положенія, представленнаго въ 1844 году министромъ Перовскимъ государственному секретарю.

[2]) Результатомъ такого быстраго теченія дѣлъ было, напр., полное разрушеніе въ Ярославлѣ громаднаго—для губернскаго города—зданія, въ которомъ помѣщались городскія учрежденія. Развалины этого зданія украшаютъ собою двѣ улицы и площадь, выходя на послѣднюю главнымъ фасадомъ, а на первыя—боковыми. Возстановленіе этого зданія, задуманное городской управой, требуетъ въ настоящее время до 100000 рублей. А первая смѣта представлена была на какія нибудь сотни рублей; но пока она проходила всѣ мытарства, изъянъ увеличивался—требовалась новая смѣта, которая проходила тѣже мытарства, и т. д.

[3]) Тамъ же, и яросл. губ. архивъ, наст. реестры, 7 стола, 3 отд. за сороковые года и начало пятидесятыхъ по преимуществу.

необходимо даже въ тѣхъ случаяхъ, когда затѣваемый расходъ не превышалъ двухъ, трехъ рублей. Какой, нибудь захолустный уѣздный городъ, задумавъ расходъ въ нѣсколько десятковъ рублей или даже просто рублей, на пожарный рукавъ, новый фонарный столбъ, долженъ былъ входить съ «рапортомъ» въ губернскій городъ, зачастую отстоящій на очень почтенное количество верстъ; когда-то этотъ рапортъ дойдетъ по назначенію; когда соберутся разсмотрѣть его въ губернскомъ правленіи; когда то наведутъ различныя справки въ законахъ; а время идетъ; а вдругъ еще завяжется переписка; начнется безконечный обмѣнъ указами и рапортами и т. д., и т. д. Впрочемъ, не по всѣмъ же дѣламъ такъ тянули: въ томъ самомъ городѣ (Даниловъ яросл. губ.), гдѣ годъ тянулось дѣло о 32 рубляхъ для починки пожарныхъ рукавовъ, дѣло объ отпускѣ изъ городскихъ суммъ пятнадцати рублей на пріобрѣтеніе саней «для объѣзда полицейскимъ чиновникомъ дозоромъ» рѣшено въ семнадцать дней. Мѣстныя правительственныя учрежденія, очевидно, руководились въ этихъ случаяхъ какими то особыми соображеніями о важности разрѣшаемыхъ ими дѣлъ въ обще-государственномъ отношеніи.

Все это, разумѣется, не могло не отразиться на состояніи городскаго управленія вообще, а хозяйства въ особенности. Прибавимъ къ этому еще индиферентность представителей общества непосредственно приставленныхъ къ дѣлу. Всѣ заботы этихъ представителей, если только могли имѣть мѣсто такія заботы, ограничивались тѣмъ, чтобъ росписи годовыя были исполнены; чтобъ устроить дѣло такъ, чтобъ не попасть подъ судъ или не поплатиться собственнымъ карманомъ; а до остальнаго имъ мало дѣла. Вотъ почему оказалось возможнымъ и совершенно понятнымъ такое положеніе вещей, при которомъ многіе города, владѣя огромными поземельными участками и вообще недвижимой собственностью: всякаго рода угодьями и доходными статьями, получали со всего этого, сравнительно, очень небольной доходъ. Объ увеличеніи его некому было позаботиться. По донесенію бессарабскаго и новороссійскаго генералъ-губернатора въ 1846 году городъ Херсонъ, владѣя поземельной собственностью почти въ сорокъ восемь тысячъ десятинъ тѣмъ не мѣнѣе получалъ съ ней дотого ничтожные доходы, что ими нельзя было покрыть даже

«нѣкоторыхъ издержекъ, на обязанности города относившихся»; дѣйствительно доходъ съ этой земли за три года, напр., (за 1836—1838) далъ всего 13800 р. ассигнаціями, т. е. тысячи четыре рублей серебромъ. Дѣло въ томъ, что земля эта въ значительной долѣ была, такъ сказать, расхищена самими же отдѣльными членами городскаго общества: «многіе мѣщане поселились на городскихъ земляхъ», говорится въ донесеніи губернатора, «самовольно, ничего не платя за пользованіе ими въ городскую казну»; мало того, что землею пользовались, какъ говорится «безданно, безпошлинно» члены самаго городскаго общества; ею пользовались и люди чуждые совершенно этому послѣднему какіе-то сосѣдніе помѣщики [1]). Очевидно, всѣ эти мѣщане и помѣщики относились къ городской землѣ какъ къ какой то res nullius; да она de facto такой и была: хозяева города едвали имѣли какое нибудь понятіе даже о количествѣ ея. И это далеко не единичный фактъ. Совершенно аналогичные встрѣчались, можно сказать, въ каждомъ изъ городовъ въ то время, если судить потому, что они встрѣчаются въ каждомъ изъ донесеній чиновниковъ-ревизоровъ, съ которыми намъ удалось ознакомиться. Если и не вездѣ или лучше не всегда мѣщане захватывали городскую землю самовольно; то, не боясь преувеличить, можно сказать, что всегда и вездѣ за ничтожными исключеніями городская земля сдавалась безъ торговъ, которые требовались закономъ, за какую либо опредѣленную, богъ вѣсть на какихъ основаніяхъ, думой плату, а часто и вовсе безъ всякой платы [2]). Городская дума Москвы,

---

[1]) Архивъ министр. вн. дѣлъ, хоз. департ., 2 гор. отд., 2 столъ, св. 25, дѣло № 460. См. также «Сборн. цирк. и инстр. мин. вн. дѣлъ, изд. Чудовскаго, т. II, стр. 212. Въ большей части городовъ минской губерніи общественная земля перешла въ частныя руки такимъ оригинальнымъ способомъ: городскіе головы дѣлали у частныхъ лицъ займы для города, гарантируя ихъ уплату городскими землями; долги не уплачивались, земли обращались въ частную собственность. Займы дѣлались, видимо, безъ вѣдома «губернскаго начальства». Хоз. департам., 2 гор. отд., столъ 1, дѣло № 2728, ч. I; свѣдѣнія, доставленныя губернаторомъ.

[2]) Донесеніе чиновниковъ, ревизовавшихъ городскія учрежденія тульской, ярославской, воронежской губерній. Архивъ министр. вн. дѣлъ, хоз. департ., 2 гор. отд. 1 столъ и яросл губ. архивъ,

случалось, не подозрѣвала о землѣ ей принадлежащей и находящейся въ предѣлахъ самаго города; даже этотъ городъ, по донесенію ревизора, получалъ съ своей, почтенныхъ размѣровъ, поземельной собственности, сравнительно грошовые доходы [1]). Что же въ остальныхъ городахъ [2])? Тоже неряшество, тѣже злоупотребленія имѣли мѣсто и въ отношеніи управленія остальными видами городской собственности; такъ, напр., управленіе городскими лѣсами страдало не менѣе, если еще не болѣе, чѣмъ землями; городскія учрежденія ни мало не заботились объ ихъ охраненіи и сбереженіи, назначая съ этой цѣлью какихъ либо жалкихъ сторожей, да и то фиктивно [3]). Городскія обществен-

---

наст. реестры за сороковые года. См. также «Сборн. цирк. и министр. министс. вн. дѣлъ, изд. Чудовскаго, т. I, стр. 398. Любопытны оправданія, приводимыя иногда думами. Такъ мологская дума (яросл. губ.) оправдывается въ незаконной сдачѣ выгонной земли тѣмъ, что она сдавалась такъ съ 1796 года!!

[1]) Печатн. зап. о состояніи Москвы, стр. 26; а также дѣло № 197. Одинъ изъ чиновниковъ-ревизоровъ говоритъ, что при раздачѣ участковъ городской земли—полный произволъ, какъ относительно величины участка, такъ и платы за него; въ этомъ отношеніи «дума мошенничаетъ вмѣстѣ съ полиціей» говоритъ онъ. Архивъ министс. вн. дѣлъ, хоз. департ., 2 гор. отд., св. 5, № 38.

[2]) Ревизоръ тульской губерніи доноситъ изъ одного уѣзднаго города: дума не имѣетъ понятія о городской поземельной собственности, она не знаетъ сколько изъ этой собственности «поросло или занято чѣмъ»; часто она для рѣшенія вопроса, принадлежитъ ли данный участокъ земли городу или частному лицу «созываетъ сосѣдей и рѣшаетъ вопросъ большинствомъ голосовъ». Однимъ изъ лучшихъ доказательствъ печальнаго управленія землей можетъ служить то обстоятельство, что по опредѣленіи количества земель городскихъ послѣ топографической съемки ихъ, доходы съ нихъ увеличивались вдругъ въ четверо, въ семеро, даже въ двѣнадцать разъ (въ херсонской губ.); очевидно доходъ увеличился, благодаря, вопервыхъ, приведенію въ извѣстность количества земель, а во вторыхъ обложенію ихъ. «Матеріалы, относ. до нов. обществ. устр. въ гор имперіи, т. I, стр. 319, прим. 2.

[3]) Яросл. губ. арх., настол. реестръ 7 стола, 3 отд, за 1845 г. дѣло № 67; наст. реестръ 1849 г., ч. I, дѣло № 6; наст. реестръ 1847 г., дѣло № 158 и мн. др. Въ г. Алексинѣ (тульск. губ.) «градское общество» избираетъ изъ своей среды 6 человѣкъ для охраны лѣса, а тѣ

ныя зданія часто разваливались на глазахъ у городской думы, необращая на себя ни малѣйшаго ея вниманія [1]); а заботы то объ этомъ, не смотря на существованіе строительныхъ комитетовъ или, впослѣдствіи, коммиссій, оставались на нихъ: комитеты и коммиссіи вѣдали лишь смѣты по постройкамъ, починкамъ и т. п. и самыя эти постройки и починки; но случалось, что эти именно комитеты и коммиссіи, обративъ на дѣло свое вниманіе какъ либо случайно, просили губернское правленіе напомнить думѣ объ ея обязанностяхъ, указать на разваливавшіяся зданія; случалось, что вниманіе думы на этотъ предметъ обращалось полиціей [2]). Сплошь и къ ряду дума не имѣла ни малѣйшаго понятія даже о принадлежащихъ городу капиталахъ и нѣкоторыхъ отрасляхъ доходовъ; такъ, напр., петербургская дума въ сороковыхъ годахъ не имѣла нималѣйшаго свѣдѣнія, начиная съ 1820 года, о томъ, какъ великъ въ городѣ сборъ съ аукціонной продажи, съ каждаго рубля которой въ пользу города шло два процента [3]). Большинство городовъ не имѣло никакихъ свѣдѣній о размѣрѣ своихъ капиталовъ, находящихся въ приказахъ общ. призрѣнія; и не знало объ этомъ потому, что не имѣло никакихъ по этому предмету документовъ, росписокъ или

нанимаютъ за себя сторожей; но сторожамъ этимъ негдѣ жить: сторожекъ, о построеніи которыхъ дума просила въ 1838 году, нѣтъ и въ 1842; ибо губ. правленіе не прислало еще въ это время разрѣшенія.

[1]) Тамъ же, наст. реэстръ, 1845 г., дѣло № 67. Ревизоръ города Ростова, говоритъ, что «общественныя сооруженія этого города въ полномъ почти разрушеніи». Тамъ же, № 225. Даже въ Рыбинскѣ эти зданія, дающія, между прочимъ, почти половину всего городскаго дохода—«въ отчаянномъ видѣ». Тамъ же, № 202. Въ Ярославлѣ онѣ—запущены—№ 158 и др.

[2]) Тамъ же, наст. реэстръ за 1846 г., дѣло № 169; наст. реэстръ 1850 г., дѣло № 241 и др. На указанныхъ нами отношеніяхъ городскихъ учрежденій къ общественной недвижимой собственности вскользь останавливаетъ вниманіе и составленный въ 1864 году въ министерствѣ вн. дѣлъ, «проэктъ объ устройствѣ гор. хозяйства». См. «Матеріалы, относ. до новаго обществ. устройства въ городахъ имперіи», т. I, стр. 319.

[3]) Хоз. департ. министерства вн. дѣлъ, 2 гор. отд., 1 столъ, дѣло № 1314, ч. III.

чего либо подобнаго. Одинъ изъ чиновниковъ-ревизоровъ по поводу «положенія городскихъ капиталовъ» ревизованнаго имъ города говоритъ, что оно таково, что онъ «самъ не могъ привести его въ ясность, потому что одинъ этотъ предметъ занялъ бы нѣсколько мѣсяцевъ времени»[1]). Вообще, въ огромномъ большинствѣ городовъ, если только не во всѣхъ, эта сторона хозяйства—завѣдыванье городскимъ имуществомъ—находилась въ самомъ безотрадномъ положеніи. Не въ лучшемъ обрѣталось и все остальное. Если такъ мало заботились представители городскаго общества о самомъ состояніи городскаго имущества, что не интересовались даже его объемомъ, количествомъ; понятно, нечего ждать отъ нихъ болѣе живаго отношенія къ распоряженію этимъ имуществомъ, къ средствамъ его увеличенія, приращенія; къ этому не было причинъ, мотивовъ; если только не относить къ мотивамъ, такого страннаго побужденія къ скопленію, какъ желаніе выгодать возможно больше «остатковъ», дабы такимъ путемъ «отличиться» передъ губернскимъ, а можетъ быть и болѣе высоко поставленнымъ, «начальствомъ» своею, такъ сказать, умѣренностью и аккуратностью;—а такіе мотивы имѣли мѣсто, судя потому, что министерство находило нужнымъ иногда дѣлать внушенія городскимъ учрежденіямъ въ томъ смыслѣ, что выгадывать въ городскомъ бюджетѣ «остатки» только ради остатковъ совершенно неумѣстно. У представителей городскаго населенія, вѣдавшихъ такъ или иначе городское хозяйство и управленіе, не было ни малѣйшаго, повторяемъ, побужденія относиться къ общественному дѣлу серьезно, съ душой; почему это,—иной вопросъ. Въ силу отчасти этого обстоятельства даже и лучшіе города представляли собою сравнительно съ ихъ настоящимъ положеніемъ нѣчто очень и очень неутѣшительное, начиная съ ихъ внѣшняго вида. Мы не будемъ здѣсь на этомъ вопросѣ останавливаться подробно: это составитъ отчасти содержаніе слѣдующей главы. Мы не будемъ говорить о томъ, что городскія учрежденія не расширяли или не заботились о разширеніи и улучшеніи различныхъ

[1]) Яросл. губ. архивъ, наст. реэстры за сороковые года и обозрѣніе городовъ ворон. губ.—архивъ минист. вн. дѣлъ, хоз. департ., 2 гор. отд., 2 столъ, св. 7, дѣло № 59 и др.

сторонъ общественно-городской жизни вообще; и почему они этого не дѣлали; обо всемъ этомъ впослѣдствіи; здѣсь мы остановимся только на томъ, какъ выполнялось ими лишь то, что, уже разъ сложившись, богъ вѣсть какими путями, стало чѣмъ то необходимымъ, обязательнымъ, вошло, какъ законное, въ ежегодныя росписи городскія и требовало исполненія; остановимся на тѣхъ общественныхъ нуждахъ и потребностяхъ, которыя носили именно этотъ характеръ. Мы посмотримъ какъ и въ какихъ размѣрахъ удовлетворялись такія потребности, какъ потребность въ охраненіи города отъ такихъ опасностей, какъ пожары; потребность въ учрежденіяхъ воспитательныхъ и въ такихъ, какъ богадѣльни, пріюты, больницы. Все это, повторяемъ, потребности, на удовлетвореніе которыхъ въ росписи каждаго города отводятся опредѣленныя суммы. Во первыхъ, взглянемъ на размѣръ этихъ суммъ, а во вторыхъ на то, какъ они расходовались. У насъ подъ руками годовыя росписи всѣхъ городовъ ярославской губерніи, за 1847 и 1857 года; взглянемъ какъ велики въ нихъ указанныя статьи расходовъ. Губернскій городъ Ярославль на всякаго рода «благотворительныя и богоугодныя» заведенія, разумѣя подъ ними и такія, какъ больницы, расходуетъ въ 1847 году двѣ тысячи рублей серебромъ; на дѣло образованія онъ отпускаетъ за этотъ годъ невеликую сумму въ четыре ста рублей; въ 1857 году, десять лѣтъ, стало быть, спустя, онъ отпускаетъ на то и другое вмѣстѣ 3840 рублей. Большинство уѣздныхъ городовъ на удовлетвореніе тѣхъ же потребностей посвящаютъ обыкновенно по нѣсколько сотъ рублей: въ большинствѣ случаевъ отъ ста пятидесяти до семи сотъ; только такіе богатые города, какъ Ростовъ, Угличъ, Рыбинскъ расходуютъ на этотъ предметъ даже больше губернскаго города, посвящая первые два, напр., на школы по три и по семи сотъ рублей, а послѣдній нѣсколько больше тысячи; а на благотворительныя и богоугодныя заведенія даже около пяти съ половиной тысячъ; тогда какъ первые два лишь половину этой суммы [1]). Что касается средствъ предохраненія города отъ пожаровъ, то и

[1]) Яросл. губ. арх., наст. реестръ 7 ст. 3 отд. за 1846 г. № 134 и 1858 г. № 5.

на нихъ отпускаются не болѣе, если еще не менѣе, роскошныя суммы [1]). А взгляните, что расходуется этими же городами, лучшими изъ нихъ, на такія нужды, какъ освѣщеніе города, устройство мостовыхъ и т. п.: губернскій городъ расходуетъ на уличное освѣщеніе 786 рублей, на мостовыя и на поддержаніе «городскаго благоустройства» вообще—четыре тысячи рублей—въ 1847 году; черезъ десять лѣтъ, въ теченіи которыхъ общая сумма городскихъ доходовъ увеличилась, впрочемъ, на очень скромную сумму—около восьми тысячъ рублей серебромъ,—на все, касающееся благоустройства города, разумѣя подъ этимъ содержаніе площадей, бульваровъ, мостовыя, освѣщеніе и т. п., отпускается съ небольшимъ шесть тысячъ рублей. Рыбинскъ, при общей суммѣ доходовъ въ сорокъ три съ небольшимъ тысячи рублей расходуетъ на освѣщеніе города...пятьдесятъ шесть рублей, а на мостовыя меньше полутора тысячъ; въ 1857 году на наружное благоустройство города вообще расходуется четыре съ половиной тысячи; въ Угличѣ въ 1847 году на освѣщеніе города вовсе не отпускается ни копѣйки; а на «благоустройство города» вообще въ теченіи шести лѣтъ (1837 до 1842) по 176 рублей ежегодно; изъ нихъ—на мощеніе улицъ по 20 рублей среднимъ числомъ. Что касается остальныхъ городовъ этой губерніи, то въ нихъ обыкновенно сумма расхода на «благоустройво города», т. е., какъ это перечисляется въ нѣкоторыхъ росписяхъ, «на содержаніе мостовъ, каналовъ, бульваровъ, и проч.»—сто двадцать рублей въ годъ и только въ одномъ изъ нихъ, лежащемъ на Волгѣ—Романовѣ-Борисоглѣбскѣ, эта сумма доходитъ до maximum'a—четырехъ сотъ слишкомъ рублей! Въ нихъ и черезъ деонять лѣтъ эти статьи расхода почти ни на ійоту не увеличились [2]). Все остальное изъ городскихъ до-

---

[1]) Къ крайнему сожалѣнію, не оказалось рѣшительно никакой возможности опредѣлить по годовымъ росписямъ сумму, затрачиваемую на пожарную команду, инструменты и т. п., потому что въ нихъ расходы на помѣщеніе и людей пожарной команды опредѣляются вмѣстѣ, въ одной общей суммѣ съ расходами на помѣщеніе и людей, служащихъ по полиціи и т. д.

[2]) Тамъ же, и арх. министерства вн. дѣлъ, хоз. департаментъ, 2 гор. отд., 2 столъ, св. 7, дѣло № 56.

ходовъ, за малымъ исключеніемъ, шедшимъ на «остатки», уходило на содержаніе городскихъ учрежденій вообще, т. е. включая сюда и полицію и на содержаніе, въ нѣкоторыхъ городахъ, казармъ, а также тюремъ, гауптвахтъ и т. п. А такія затраты на удотвореніе наиболѣе существенныхъ потребностей города имѣютъ мѣсто не въ одной ярославской губерніи, а и во всѣхъ. Вездѣ, во всѣхъ городахъ Россіи приблизительно тоже самое отношеніе существуетъ между расходами города на его «благоустройство» въ широкомъ смыслѣ этого слова и «на содержаніе мѣстъ и лицъ общественнаго управленія» [1]).

Мы имѣемъ въ изданіи министерства внутр. дѣлъ—«общественное устройство и хозяйство городовъ»—росписи городскихъ расходовъ за 1858 годъ по всѣмъ городамъ европейской Россіи, которыя даютъ возможность болѣе или менѣе точно опредѣлить отношеніе послѣдней категоріи расходовъ къ общей суммѣ ихъ [2]).

---

[1]) Въ архивѣ министерства вн. дѣлъ намъ встрѣтилось одно дѣло, въ которомъ оказались бюджеты городовъ астраханской губерніи за 1850 годъ; и въ этихъ бюджетахъ мы нашли приблизительно тѣ же отношенія между двумя указанными въ текстѣ категоріями расходовъ; напр., въ Астрахани изъ 116 тысячъ расходовъ на нужды собственно городскія—расходуется только около двадцати восьми съ половиной тысячъ; хоз. департаментъ, 1 гор. отд. дѣло № 2. Въ одномъ изъ посадовъ ярославской губерніи (Норскомъ) изъ общей суммы доходовъ въ 378 рублей только 96 рублей шло въ «остатокъ», все остальное уходило на содержаніе городскаго управленія, которое, такимъ образомъ, существовало исключительно ради государственныхъ нуждъ.

[2]) Къ сожалѣнію названное нами изданіе даетъ возможность опредѣлить только указанное въ текстѣ отношеніе. Оно знаетъ только слѣдующія рубрики городскихъ расходовъ: 1) содержаніе мѣстъ и лицъ городоваго управленія; 2) содержаніе городскихъ имуществъ и наемъ отъ города помѣщеній (для чего?); 3) наружное благоустройство города; 4) выдача воинскимъ чинамъ квартирныхъ денегъ и другія издержки по военной части; 5) содержаніе благотворительныхъ и общеполезныхъ заведеній; 6) уплата долговъ; 7) мелочныя и экстраординарныя издержки; все это—расходы текущіе; въ качествѣ расходовъ единовременныхъ приводятся три рубрики: 1) по городскому управленію; 2) по строительной части и 3) по другимъ городскимъ надобностямъ. Томъ II; вѣдом. III, лит. Б. Единовременные расходы, достигающіе иногда очень почтенной суммы, благодаря отсутствію прямаго перечи-

Расходы на «содержаніе» мѣстъ и лицъ городоваго управленія во всѣхъ городскихъ поселеніяхъ европейской Россіи въ общей сложности составляютъ тридцать семь съ половиной процентовъ общей суммы расходовъ этихъ поселеній, т. е. болѣе одной трети этой суммы [1]). Но къ этой же категоріи слѣдуетъ отнести изъ «единовременныхъ» расходовъ расходы «по городовому управленію», а изъ «текущихъ»—по «содержанію городскихъ имуществъ и найму отъ города помѣщеній», а также и «издержки по военной части», которыя всѣ вмѣстѣ составляли девять съ половиной процентовъ; такимъ образомъ въ общей сложности эти расходы составляютъ уже почти пятьдесятъ процентовъ всѣхъ городскихъ расходовъ; а еслибъ раскрыть такія рубрики росписей, какъ «мелочныя и экстраординарныя издержки», «по строительной части» и «по другимъ городскимъ надобностямъ», то нѣтъ сомнѣнія, всѣ эти расходы въ общей сложности составили бы процентовъ шестьдесятъ, т. е. почти двѣ трети всѣхъ городскихъ расходовъ; а на такіе потребности, какъ «благоустройство» городовъ, «благотворительныя и другія общеполезныя заведенія» остается едва ли болѣе одной трети или сорокъ процентовъ. Если отъ этихъ валовыхъ цифръ обратиться къ расходамъ отдѣльныхъ городовъ, то найдемъ не мало такихъ между ними, въ которыхъ расходы на удовлетвореніе потребностей послѣдней категоріи составляли не болѣе одной четверти, одной пятой, даже одной шестой всѣхъ городскихъ расходовъ; встрѣчались и такія городскія поселенія—въ средѣ заштатныхъ городовъ и посадовъ—въ которыхъ всѣ городскіе расходы состояли изъ расходовъ лишь одной статьи—на «содержаніе мѣстъ и лицъ городоваго управленія» [2]).

сленія ихъ по отдѣльнымъ статьямъ, отнимаетъ всякую возможность опредѣлить расходы города по этимъ статьямъ. Да и вообще благодаря приведенному дѣленію городскихъ расходовъ по рубрикамъ нѣтъ никакой возможности опредѣлить величину ихъ на такія потребности какъ содержаніе пожарныхъ командъ, школъ и т. п.

[1]) По даннымъ той же вѣдомости III, литера Б, мы опредѣлили сумму расходовъ на «содержаніе мѣстъ и лицъ городскаго управленія» во всѣхъ городахъ въ 3555000 руб.; а сумму всѣхъ городскихъ расходовъ—въ 9498232 руб., первая сумма составляетъ 37,5% второй.

[2]) См. тамъ же.

Если «благоустройство» города до шестидесятыхъ годовъ, когда доходы многихъ городовъ значительно возросли, не могло представлять собою чего либо блистательнаго во первыхъ уже въ силу скромности самыхъ доходовъ ихъ; въ силу того, что большая часть этихъ доходовъ поглощалась содержаніемъ учрежденій, которыя должны были заботиться объ этомъ «благоустройствѣ», во вторыхъ; то оно въ значительной степени тормозилось и тѣмъ обстоятельствомъ, въ третьихъ, что и эти-то скромныя суммы расходовались на то, на что должны были расходоваться по росписи, далеко не въ цѣломъ своемъ объемѣ. Вотъ почему «благоустройство» города не обрѣталось даже на той степени, на которой оно могло бы обрѣтаться при болѣе дѣятельномъ, болѣе честномъ отношеніи къ дѣлу со стороны выборныхъ властей городскихъ. Если «пожарная часть» должна была представлять собою нѣчто плачевное уже въ силу самыхъ размѣровъ той суммы, которая на этотъ предметъ отпускалась по росписи, то на самомъ дѣлѣ она оказывалась еще несравненно плачевнѣе. Случалось, что ни лошадей, ни команды, ни инструментовъ не существовало вовсе; хотя «суммы», какъ бы онѣ скромны не были, на все это отпускались; а такое положеніе вещей, что не доставало чего либо одного—инструментовъ, людей или лошадей—имѣло мѣсто сплошь и къ ряду. Случалось, что расходы на помѣщеніе для людей и лошадей въ ежегодныя росписи вносились, но на самомъ дѣлѣ и тѣ, и другія размѣщались по домамъ обывателей; а жалкіе «инструменты» валялись въ какомъ нибудь полуразвалившемся сараѣ; причемъ самая команда состояла въ комплектѣ, достаточномъ лишь «для смотрѣнія» за этими инструментами [1]). Въ такомъ состояніи не одна «пожарная часть», а и все «городское благоустройство» вообще, и не въ какихъ либо только захолустныхъ губернскихъ или уѣздныхъ городахъ, а, относительно, и въ самыхъ столицахъ, гдѣ точно также имѣли мѣсто и «нерадѣніе», и «злоупотребленія».

Странное, въ концѣ концовъ, получилось положеніе вещей: городскіе доходы чуть не исключительно пожирались содержаніемъ городской администраціи, главные органы которой, однако, буду-

[1]) Тѣ же, не разъ уже приводимыя дѣла ярослав. губерн. архива.

чи выборными, служили «на пользу общества» безмездно; и не смотря на всю доровизну этой администраціи (разумѣется, съ точки зрѣнія городскихъ бюджетовъ) городское управленіе находилось въ изъ рукъ вонъ плохомъ положеніи: «пользы и нужды» городовъ не только не удовлетворялись, но, очевидно, даже и не сознавались тѣми, на кого заботы о нихъ возлагались. Гдѣ же причины такого безъисходнаго положенія вещей?

На этотъ вопросъ мы прежде всего будемъ отвѣчать «мнѣніями» и «взглядами» на дѣло тѣхъ администраторовъ, которымъ въ сороковыхъ и шестидесятыхъ годахъ поручены были работы по составленію проэктовъ новыхъ городовыхъ положеній и которые пришли къ этимъ мнѣніямъ и взглядамъ на основаніи тѣхъ многочисленныхъ данныхъ, которыя доставлены были министерству всякаго рода ревизіями существовавшихъ тогда городскихъ учрежденій. Но эти взгляды во многомъ сходны также съ тѣми взглядами, которые высказывались различнаго рода представителями высшей администраціи еще въ двадцатыхъ годахъ настоящаго столѣтія, когда, какъ увидимъ, уже заходила рѣчь о коренномъ преобразованіи городскихъ учрежденій.

Администраторы какъ двадцатыхъ, такъ сороковыхъ и шестидесятыхъ годовъ совершенно согласны въ томъ, что одной изъ коренныхъ причинъ плачевнаго состоянія городскаго управленія —то обстоятельство, что въ немъ не принимало участія дворянство, которое совершенно устранялось отъ участія въ этомъ управленіи по мнѣнію почти всѣхъ этихъ администраторовъ, какъ увидимъ, вовсе не въ силу закона, т. е. городоваго положенія 1785 года, а въ нарушеніе, въ обходъ его. Еще въ 1820 году петербургскій комитетъ для устройства доходовъ и расходовъ этого города удивлялся тому обстоятельству, что гласные думы только изъ купечества, въ то время какъ «большая часть домовъ въ городѣ принадлежитъ дворянамъ», и предлагалъ особое средство для устраненія этой странности, видя въ ней причину удаленія отъ дѣла управленія наиболѣе образованнаго слоя общества; а въ силу этого и причину печальнаго состоянія этого управленія. Составленный гораздо позже—въ 1828 г.—спеціальнымъ комитетомъ проэктъ новаго положенія, видимо, придавалъ тоже значеніе отсутствію дворянъ въ городскомъ управленіи, привлекши ихъ

къ участію въ этомъ послѣднемъ. Не отрѣшились отъ этого взгляды и проекты 1837 и 1840 годовъ, также привлекавшіе дворянъ къ участію въ городскомъ управленіи. Въ высшей степени категорически, ясно высказывается по этому предмету много разъ цитированная нами докладная записка хозяйственнаго департамента министерства вн. дѣлъ; она придаетъ факту изчезновенія такъ называемыхъ настоящихъ городскихъ обывателей положенія 1785 года, въ составъ которыхъ несомнѣнно входило и дворянство [1]), огромное значеніе, приписывая именно этому обстоятельству «упадокъ въ глазахъ общественнаго мнѣнія» выборныхъ должностей по городскому управленію и думая, на оборотъ, возвысить въ этомъ мнѣніи выборы именно включеніемъ въ составъ городскаго общества «высшихъ неподатныхъ сословій» [2]). Спеціальная записка «о возстановленіи права дворянъ на участіе въ общественномъ управленіи здѣшней столицы» (Петербурга) [3]) находитъ участіе дворянъ въ городскомъ управленіи не только законнымъ и справедливымъ, но и въ высшей степени необходимымъ по той причинѣ, что одно это обстоятельство введетъ въ городскія учрежденія наиболѣе образованный элементъ общества, въ силу чего учрежденія эти сдѣлаются независимѣе, самостоятельнѣе, какъ относительно канцелярій своихъ, такъ и по отношенію къ правительственнымъ органамъ. Мы знаемъ, что по городовому положенію 1846 года для Петербурга въ силу очевидно именно такого взгляда на значеніе дворянъ въ городскомъ управленіи, это сословіе уже входитъ въ составъ городскаго общества. Когда, значительно позже, поднялся вопросъ о преобразованіи московскаго и одесскаго городскаго управленія по образцу петербургскаго 1846 года, а вслѣдъ затѣмъ и управленія всѣхъ городовъ вообще, вопросъ о причинахъ несостоятельности отжившаго городскаго строя снова всплылъ наружу и снова единогласно, одной изъ этихъ причинъ, и притомъ важнѣйшей, было

---

[1]) См. мое назв. соч., стр. 421.

[2]) Всѣ эти мнѣнія по данному вопросу извлечены нами изъ дѣлъ хов. департамента, 2 гор. отд., 1 ст., № 1314, ч. I и II.

[3]) Записка эта, подписанная покойнымъ Милютинымъ отъ 5 апрѣля 1845 года, входитъ въ составъ III-ей части дѣла № 1314.

признано удаленіе отъ городскихъ дѣлъ дворянства ради чисто сословныхъ соображеній [1]).

Въ сущности новаторы всѣхъ этихъ годовъ находятъ и еще не мало причинъ плохаго состоянія городскаго управленія; но у нихъ проглядываетъ желаніе въ первой изъ нихъ—неучастіи дворянъ въ этомъ управленіи—видѣть, такъ сказать корень всѣхъ остальныхъ причинъ, на которыя они смотрятъ, такимъ образомъ, какъ на производныя или посредственныя. Къ этого рода причинамъ они относятъ, во первыхъ, какъ мы уже вскользь указывали—равнодушіе городскаго общества вообще и его выборныхъ въ частности къ общественнымъ интересамъ; во вторыхъ—полное отсутствіе самостоятельности этихъ послѣднихъ по отношенію къ правительственнымъ органамъ и въ третьихъ, наконецъ—тяжолую, все подавляющую правительственную опеку. Если, благодаря равнодушію выборныхъ къ возложенному на нихъ дѣлу имѣли мѣсто всѣ тѣ безпорядки и злоупотребленія въ городскомъ управленіи, съ которыми мы ознакомились уже нѣсколько выше и которые въ корнѣ подтачивали городское самоуправленіе; то благодаря отсутствію самостоятельности въ выборныхъ общества, въ городскихъ учрежденіяхъ, которыя изъ нихъ составляются, только и возможны такія явленія, говорятъ новаторы-администраторы, какъ то, что, напр., члены петербургской думы, пожалуй, потому и въ думу не заглядываютъ, постоянно почти обрѣтаются «внѣ присутствія», что заняты «порученіями высшаго начальства», ослушаться котораго они никоимъ образомъ не рѣшаются; или какъ то, что дума шестигласная «давно не имѣетъ никакой инціативы», а только «или исполняетъ го-

[1]) Этотъ взглядъ высказывается авторомъ печатной записки «о состояніи общественнаго управленія въ Москвѣ», дѣйствительнымъ статскимъ совѣтникомъ Игнатьевымъ, который въ устраненіи дворянъ, видитъ «главный недостатокъ» этого управленія. Сенаторъ Сафоновъ, ревизовавшій въ 1859 году городскія учрежденія пензенской губерніи, замѣчаетъ, что «дворяне по своему воспитанію, образованію и опытности» могли бы быть полезными въ городскомъ управленіи». Хоз. департаментъ 2 гор. отд., 1 ст., дѣло № 2728, ч. I. Тоже самое см. «Матеріалы, относ. до нов. обществ устр. въ гор. имперіи», т. I, стр. 4, 198 и др.

довую роспись, или отступаетъ отъ нея вслѣдствіе предписаній генералъ-губернатора» (дѣло идетъ о московской думѣ); или же, вообще «безпрекословно исполняетъ требованія разныхъ мѣстъ и лицъ». Благодаря этому обстоятельству «городской голова и члены думы полагаютъ», по словамъ сенатора Сафонова», главною, единственною своею обязанностью какъ можно скорѣе исполнять всѣ требованія начальства, не понимая или не смѣя понимать, что...они имѣютъ не менѣе важныя обязанности заботиться о пользахъ и нуждахъ города и быть ходатаями въ этомъ передъ начальствомъ». Въ силу всего этого дума вездѣ обратилась «почти исключительно въ исполнительное учрежденіе», заключаетъ тотъ же сенаторъ, или «какую то канцелярію, безусловно исполняющую всѣ предписанія и требованія, нимало не заботясь о соблюденіи городскаго интереса», говоритъ авторъ «записки» о состояніи общественнаго управленія Москвы до введенія въ ней въ 1863 году новаго городоваго положенія.

Но если, однако, отсутствію дворянскаго элемента въ строѣ городскаго управленія придается такое огромное вліяніе, такъ сказать, коренное на весь этотъ строй, то и «правительственной опекѣ», въ которой большинство новаторовъ какъ будто хотѣло видѣть только результатъ выдѣленія дворянства изъ городскаго общества, многіе изъ нихъ придавали громадное, самостоятельное значеніе. Всѣ видѣли въ ней одинъ изъ сильнѣйшихъ тормазовъ развитія городскаго самоуправленія; но нѣкоторые (минскій губернаторъ) именно главнѣйшій тормазъ: «слишкомъ заботливая опека правительства, столь тягостная (въ смыслѣ—обременяющая массой переписки) для него самого и вредная для развитія гражданственности на разумныхъ началахъ, должна прекратиться».

Со многимъ во всемъ этомъ—нельзя не согласиться; но едвали можно видѣть корень всего зла исключительно въ томъ, что дворянство не принимало участія въ городскомъ управленіи. Чтобы на этомъ настаивать, нужно доказать, что одного дворянскаго «воспитанія», одной его «опытности» стало бы дѣйствительно на то, чтобы вложить «душу живу» въ омертвѣлыя городскія учрежденія. А это едва ли удастся. Достаточно припомнить, что городовое положеніе 1846 года, которымъ дворянскій

элементъ былъ введенъ въ составъ городскаго общества, а стало быть и городскихъ учрежденій, вовсе не оправдало возлагаемыхъ на него надеждъ. Нѣтъ сомнѣнія, что самое понятіе о городскихъ обывателяхъ въ тѣсномъ смыслѣ этого слова, понятіе «городскаго общества», по меньшей мѣрѣ странно, не включая въ себя такой элементъ обывателей, какъ дворяне-домовладѣльцы; не меньше странно (не говоримъ о несогласіи съ закономъ) что купцы и мѣщане во всѣхъ безразлично городахъ являются одни «хозяевами или распорядителями» по выраженію одного изъ чиновниковъ-ревизоровъ; но тѣмъ не менѣе, все таки странно, повторяемъ, утверждать, что дѣятельность въ городскомъ управленіи забьетъ живымъ ключемъ лишь только въ составъ хозяевъ и распорядителей войдетъ новый элементъ. Не слѣдовало бы забывать, что екатерининское положеніе открывало дворянству возможность принять участіе въ городскомъ управленіи въ качествѣ такъ называемыхъ «настоящихъ городскихъ обывателей» и что законъ никогда, ни въ прошломъ столѣтіи, ни въ настоящемъ не запрещалъ имъ прямо этого участія, а между тѣмъ мы не видимъ ни малѣйшаго активнаго стремленія съ ихъ стороны принять это участіе; только въ 1832 году мы видимъ нѣкоторое поползновеніе на это со стороны петербургскаго уѣзднаго дворянства, которое на своемъ собраніи постановило выбирать своихъ представителей и ходатайствовать о допущеніи ихъ въ думу, съ тою цѣлью, чтобы «не входя въ распоряженія, касающіяся до купечества, они дѣйствовали бы вмѣстѣ съ городскимъ головою и другими уполномоченными отъ купечества въ наблюденіи за оброчными статьями и вообще всѣми расходами и доходами». На этотъ разъ имъ было отказано, но мы знаемъ, что впослѣдствіи депутаты отъ дворянъ во всѣхъ городахъ получили право участія въ тѣхъ коммиссіяхъ, въ которыхъ, какъ мы видѣли, городскія росписи и смѣты должны были разсматриваться до поступленія ихъ въ губернское правленіе. И что же? Внесли въ это дѣло представители отъ дворянъ сколько нибудь своего «образованія» своей «опытности»? Сомнительно: эти коммиссіи, не смотря на ихъ участіе, очевидно не играли никакой роли, да едвали на самомъ дѣлѣ и собирались даже; покрайней мѣрѣ въ архивныхъ дѣлахъ мы не нашли почти никакихъ слѣдовъ

ихъ дѣятельности, а если что и встрѣтили, то это указывало на вполнѣ формальное отношеніе ихъ къ дѣлу, а стало быть, на такое же равнодушіе къ общественнымъ интересамъ и участвовавшихъ въ нихъ дворянъ. Да иначе и быть не могло. Нѣтъ сомнѣнія, что дворяне были и развитѣе и, пожалуй, опытнѣе купцовъ и мѣщанъ относительно дѣлопроизводства; но вѣдь этого одного мало; необходимо, для успѣха дѣла, еще желаніе приложить эти образованіе и опытность; необходимо сознаніе общественныхъ интересовъ; а это возможно лишь въ томъ случаѣ, если прежде всего существуетъ сознаніе о самой принадлежности къ тому обществу, ради интересовъ котораго приходится пускать въ ходъ свои знанія, свою опытность. А этого то сознанія въ средѣ дворянства первой половины настоящаго столѣтія и не было. На оборотъ, оно поглощено было сознаніемъ своего «достоинства» сравнительно съ остальными свободными сословіями государства и въ силу этого достоинства не могло и не хотѣло считать городскихъ общественныхъ интересовъ своими собственными. Вотъ почему, думается, что еслибъ «въ нарушеніе закона» дворянство и не отрекалось отъ участія въ городскомъ управленіи, еслибъ, на оборотъ, оно въ силу закона должно было участвовать въ немъ, все-таки, въ огромномъ большинствѣ случаевъ оно относилось бы къ дѣлу съ тѣмъ же равнодушіемъ, которое такъ поражаетъ въ купечествѣ и мѣщанствѣ. А потому, видѣть во введеніи дворянскаго элемента въ общественный городской строй альфу и омегу всей сути дѣла, чуть не единственное средство оживить городское самоуправленіе, поставить его «на высоту его призванія»—значитъ сильно преувеличивать дѣло. Причинъ паденія городскаго самоуправленія или, лучше сказать, причину его застоя, полнаго отсутствія какого либо развитія, шествія впередъ, нужно искать, думаемъ нѣсколько глубже.

Мы видѣли, что администраторы-новаторы въ отсутствіи самостоятельности членовъ городскихъ учрежденій тоже видѣли только результатъ отсутствія въ этихъ учрежденіяхъ дворянскаго элемента. Несомнѣнно, что дворяне не держались бы такъ приниженно, что ихъ нельзя бы, быть можетъ, было прикомандировать въ качествѣ гласныхъ общей думы къ губернаторскому дому; но отъ этого едвали бы поднялся уровень самостоятельности

городскихъ учрежденій вообще; можно думать на основаніи приведенныхъ уже нами соображеній, что остальные члены думы—отъ купечества, а особенно отъ мѣщанства—оставались бы все въ такомъ же приниженномъ положеніи съ тою лишь разницею, что не по отношенію только къ «высшему начальству» а, быть можетъ, и по отношенію къ своимъ сослуживцамъ по выборамъ—членамъ думы изъ дворянъ; во всякомъ случаѣ, повторяемъ, одно дворянство ни въ какомъ случаѣ обновить городскихъ учрежденій не могло: оно не заключало въ себѣ достаточно силъ, обновляющихъ элементовъ.

Видя и въ необычайномъ развитіи «правительственной опеки» чуть ли не исключительно результатъ отсутствія въ городскихъ учрежденіяхъ все тѣхъ же дворянъ, новаторы, думаемъ, глубоко заблуждались. Эта опека—явленіе, сложившееся подъ вліяніемъ болѣе рѣшительныхъ и гораздо болѣе сложныхъ причинъ; и она-то, по нашему мнѣнію, и есть основная причина такого состоянія старыхъ городскихъ учрежденій, съ которымъ мы ознакомились. Въ самомъ дѣлѣ, вспомнимъ какъ дологъ былъ періодъ господства этой «опеки» и насколько всепроникающій характеръ она носила, и мы поймемъ ея вліяніе.

Не будемъ возвращаться въ такія далекія времена какъ XVII столѣтіе, припомнимъ немногія черты администраціи только за XVIII вѣкъ. Вспомнимъ мѣры Петра по отношенію къ городскому управленію: его стремленія создать изъ его сословно-выборныхъ органовъ такую административную машину, которая была бы исправнѣйшимъ, наименѣе всего самостоятельнымъ, орудіемъ высшихъ административныхъ органовъ правительства, которая неупустительно вѣдала бы доходы «его великаго государя» (государственные), всякаго рода «доимки» и «недоборы»; вспомнимъ, что все, такъ или иначе касавшееся непосредственно интересовъ общественныхъ, передано было въ руки спеціальныхъ правительственныхъ органовъ; припомнимъ юридическія, а главное фактическія отношенія выборныхъ должностныхъ лицъ къ различнаго рода правительственнымъ органамъ, отношенія юридически вполнѣ зависимыя, а фактически, какія то полурабскія. Не забудемъ, что всѣ эти стороны организаціи городскаго управленія при преемникахъ великаго царя значительно усилились и въ та-

комъ состояніи—мало сказать опеки—какого-то полурабскаго подчиненія обрѣтались вплоть до царствованія Екатерины II [1]), которая первая сдѣлала, хотя и нерѣшительный, но очень и очень замѣтный, поворотъ въ администраціи на новый путь: она впервые хотя и смутно, сознала различіе между двумя группами тѣхъ интересовъ, которые вѣдаетъ администрація: группой интересовъ общественныхъ и группой—государственныхъ; къ завѣдыванью первыми она рѣшилась призвать представителей, членовъ самаго общества. Учрежденіе о губерніяхъ, жалованная грамота дворянству, грамота городамъ сдѣлали этотъ поворотъ въ администраціи. Что правительство отказывается отъ опеки, было бы слишкомъ сильно сказано; оно лишь сознаетъ въ извѣстной степени ея несостоятельность по отношенію къ интересамъ по крайней мѣрѣ нѣкоторыхъ классовъ общества и передаетъ извѣстныя отрасли администраціи въ руки этого общества. Я уже замѣтилъ, что это новое начало сознается еще далеко не отчетливо; оно еще менѣе отчетливо и ясно проводится на дѣлѣ. Жалованная грамота городамъ полагаетъ лишь общія начала самоуправленія, развитіе которыхъ было предоставлено практикѣ, самой жизни. Въ этомъ то обстоятельствѣ, быть можетъ и лежитъ причина того, что эти общія начала не только не развивались, но совершенно замерли; не успѣвъ приняться при Екатеринѣ, имъ не было, разумѣется, возможности пустить ростки при императорѣ Павлѣ. Почти черезъ двадцать лѣтъ брошенныя Екатериной II въ среду городскаго населенія сѣмена самоуправленія и вырванныя съ корнемъ ея сыномъ снова посѣваются на той же почвѣ, но не предоставляются только собственному росту, а направляются въ извѣстномъ отношеніи твердою рукою правительства. Извѣстная уже намъ докладная записка хозяйствен. департамента министерства вн дѣлъ причину полнаго, такъ сказать, вырожденія началъ 1785 года видитъ въ томъ, что «подробнѣйшее развитіе закона (городоваго положенія) и примѣненіе его къ мѣстнымъ условіямъ предоставлено было самимъ обществамъ (городскимъ), слишкомъ мало образованнымъ для этого». Съ этимъ положеніемъ едва ли можно вполнѣ согласиться. Зако-

[1]) См. мое назв. соч. стр. 138—248; 327—355.

нодатель вовсе не смотрѣлъ равнодушно на развитіе строя городскаго управленія, онъ только, какъ мы уже мимоходомъ указывали, не одинаково относился ко всѣмъ частямъ этого строя [1]). Онъ дѣйствительно какъ будто игнорировалъ екатерининскія начала самоуправленія и тѣ учрежденія, въ которыхъ эти начала должны были прежде всего выразиться. Но они вовсе не были предоставлены, въ отношеніи ихъ «развитія» и «примѣненія» самимъ обществамъ: въ первомъ отдѣлѣ этой книги мы познакомились съ немалымъ числомъ опредѣленій и постановленій, касающихся именно этой стороны городской администраціи. Все дѣло лишь въ томъ, что законодатель, какъ уже было говорено, съ несравненно большимъ рвеніемъ, несравненно большей заботливостью относился къ организаціи самыхъ учрежденій, чѣмъ къ функціямъ этихъ учрежденій и ихъ зависимости отъ правительственныхъ органовъ; и вотъ въ этой то своей заботливости онъ, намъ кажется, сошелъ съ того пути, на который вступила императрица Екатерина. Стали заботиться не о томъ, чтобъ содѣйствовать развитію началъ самоуправленія, не о томъ, чтобъ направлять учрежденія и органы, олицетворяющіе эти начала, если они шли не надлежащимъ путемъ, не о томъ, чтобъ прочистить имъ этотъ путь, удалить съ него препятствія, поддержать ихъ на немъ; а о томъ, чтобъ изобрѣсти такія, чисто паллятивныя мѣры, которыя, не будучи родственны началамъ самоуправленія, eo ipso пошли на перекоръ имъ. Вотъ эти то мѣры, направленныя къ охраненію городскаго управленія отъ всякаго рода упущеній и злоупотребленій, и шедшія на перекоръ самой идеѣ о самоуправленіи, и убили почти совершенно зародыши этого послѣдняго, какъ будто и призванныя къ жизни внукомъ Екатерины; или лучше создали такія громадныя препятствія къ ихъ развитію, что ждать этого послѣдняго было бы по меньшей мѣрѣ странно. Вотъ эти то мѣры, съ которыми мы уже знакомы, и составляли, въ ихъ совокупности выраженіе той слишкомъ «заботливой» правительственной опеки, которая по словамъ минскаго губернатора, была такъ «вредна для развитія гражданственности на разумныхъ началахъ». Такимъ образомъ, городъ въ смыслѣ

[1]) См. выше, стр. 141, 238 и сл.

совокупности всего городскаго населенія, переживя эпоху господства началъ «московскаго государства», когда самоуправленіе въ какой бы то ни было формѣ рѣшительно уже не имѣло мѣста, подвергся преобразованіямъ при Петрѣ, который еще, пожалуй, менѣе московскихъ царей склоненъ былъ къ введенію началъ самоуправленія въ администрацію, а затѣмъ пережилъ время его преемниковъ; послѣ этого долгаго періода «опеки» въ городскую администрацію вдругъ вносятся, притомъ въ зародышевомъ состояніи, начала самоуправленія, къ которому призываются всѣ свободныя сословія, входящія въ составъ болѣе или менѣе постояннаго городскаго населенія. Но эти зародыши, брошенные въ почву далеко неблагопріятную, вовсе не встрѣчаютъ въ дальнѣйшихъ мѣрахъ законодателя содѣйствія. De facto періодъ опеки вовсе не прерывается; a de jure—только на очень короткое время. И такъ, стало быть, «опека», притомъ въ очень прочныхъ формахъ, хотя и измѣняющихся, тяготѣетъ надъ «городомъ» въ теченіи трехъ съ половиной столѣтій покрайней мѣрѣ. Періодъ времени—совершенно достаточный, чтобъ способность къ активному, сознательному отношенію къ общественнымъ и государственнымъ интересамъ, если не заглохла совсѣмъ даже въ «лучшихъ» слояхъ городскаго населенія, то покрайней мѣрѣ притупилась на столько, что для оживленія ея необходимо очень много, какъ по отношенію ко времени, такъ и къ средствамъ.

Но не одно время дѣлало свое дѣло: не слѣдуетъ забывать самую, такъ сказать, интенсивность этой опеки хотя бы только въ первой половинѣ настоящаго столѣтія. Съ юридической стороной правительственныхъ отношеній къ городскимъ учрежденіямъ мы уже знакомы. Остается сказать нѣсколько словъ объ ихъ фактическомъ характерѣ.

Мы видѣли, что юридически «правительственная опека» доходила до того, что дума или ратуша не могла рубля истратить безъ рапорта о томъ губернскому правленію и указа отъ этого послѣдняго. Но разрѣшительный указъ губ. правленія еще не рѣшалъ дѣла: его могло возбудить, долго спустя, министерство. Уже юридически губ. правленіе, вообще «губернское начальство», являлось по отношенію къ городскимъ учрежденіямъ очень суровымъ опекуномъ, имѣвшимъ гораздо болѣе для нихъ значенія

чѣмъ министерство; этотъ характеръ опеки значительно усиливался фактически. Въ жизни, въ дѣйствительности, отношенія «губернскаго начальства» къ городскимъ учрежденіямъ, намъ кажется, мало назвать отношеніями опекуна къ опекаемому. Это скорѣе были отношенія грознаго начальника къ своему подчиненному. Эти отношенія прямо обусловливались господствовавшими тогда воззрѣніями въ средѣ административнаго персонала на самое управленіе вообще и на сословно-выборныя учрежденія и лица въ особенности. И тѣ и другія въ глазахъ губернскаго начальства не были чѣмъ либо самостоятельнымъ, вѣдавшимъ какіе либо особые интересы, болѣе или менѣе независимые отъ тѣхъ, которые вѣдались этимъ начальствомъ [1]). Этого воззрѣнія высшей губернской администраціи, этого фактическаго отношенія ея къ городскимъ выборнымъ учрежденіямъ рѣшительно уже невозможно игнорировать, говоря о «правительственной опекѣ», ея значеніи для городскихъ учрежденій; ея, такъ сказать, нравственномъ вли-

[1]) Считаемъ умѣстнымъ привести въ высшей степени характеристическій фактъ, превосходно иллюстрирующій отношенія правительственной администраціи къ городскимъ учрежденіямъ. Въ 1851 году генералъ-губернаторъ черниговской, полтавской и харьковской губерній «уволилъ» городскаго голову Харькова «безъ объясненія причинъ». Потерпѣвшій жаловался въ сенатъ; генер.-губернаторъ далъ такое объясненіе своего образа дѣйствій: городской голова собиралъ въ средѣ горожанъ подписи подъ прошеніе объ отмѣнѣ административнаго распоряженія о переводѣ оптовой торговли въ Харьковѣ съ одного мѣста на другое; а для того чтобы собрать эти подписи, онъ «собиралъ по вечерамъ купцовъ, мѣщанъ и цеховыхъ» у себя на дому; а «чтобы этимъ тайнымъ сборищамъ придать видъ дозволенныхъ собраній, приглашалъ туда секретаря городской думы. Притомъ, ген.-губернаторъ былъ убѣжденъ, что гор. голова дѣйствовалъ въ этомъ случаѣ корыстно, какъ владѣлецъ нѣсколькихъ лавокъ на старомъ мѣстѣ. Сенатъ съ генералъ-губернаторомъ не согласился. См. 2 П. С. З. № 26429. Изъ этого же дѣла, между прочимъ, видно, что «начальство губернское» расточало на выборныхъ не одинъ гнѣвъ, но и милость: «потерпѣвшій» харьковскій голова въ своей жалобѣ сенату, ссылаясь на свои доблести по общественной службѣ, говоритъ, что онъ «успѣлъ заслужить вниманіе и благодарность бывшаго начальника губерніи»; въ доказательство чего приложилъ и копію съ этой благодарности; стало быть, губернское начальство раздавало «похвальные листы» выборнымъ представителямъ общественнаго самоуправленія.

яніи на ихъ личный составъ. Нельзя, вмѣстѣ съ тѣмъ игнорировать также и отношенія этой администраціи къ администрируемому ею населенію вообще или лучше отношенія къ ней этого послѣдняго. Эти отношенія были отношеніями, основывающимися въ значительной степени на какомъ то страхѣ. А это населеніе и избирало изъ своей среды представителей для управленія городскими дѣлами. Развѣ могло оно производить эти выборы, если можно такъ выразиться, нравственно свободно; это—во первыхъ; развѣ могли сами выборные вдругъ переродиться въ силу одного факта избранія ихъ и превратиться въ стойкихъ, самостоятельныхъ представителей общественныхъ интересовъ—во вторыхъ?

Считаемъ излишнимъ пускаться въ дальнѣйшія соображенія по этому вопросу. Не находимъ необходимымъ также приводить въ подтвержденіе ихъ факты. Ихъ можно было бы привести массу, но мы удерживаемся отъ этого въ виду спеціальнаго характера настоящей работы. Но, повторяемъ, рѣшая вопросъ о вліяніи правительственной опеки на городское управленіе, нельзя ограничиваться одной юридической стороной дѣла, игнорируя совершенно фактическую. Вотъ почему мы и сочли необходимымъ сдѣлать нѣсколько замѣчаній по поводу послѣдней.

До сихъ поръ мы говорили лишь о такихъ причинахъ несостоятельности нашего стараго городскаго управленія, которыя можно назвать, пожалуй, бытовыми причинами, вызванными историческимъ ходомъ общественно-государственной жизни и ея статическимъ состояніемъ въ данное время. Теперь мы обратимся къ самой юридической сторонѣ городскаго управленія, намъ уже знакомой и поищемъ въ ней такихъ сторонъ, которыя не могли не отразиться неблагопріятно на всемъ строѣ этого управленія; не могли не содѣйствовать вліянію тѣхъ бытовыхъ факторовъ, о которыхъ мы только что говорили. Останавливаясь на этой сторонѣ вопроса, мы сначала будемъ говорить о такихъ недостаткахъ отжившаго теперь городоваго положенія, которые прямо вліяли на то, что городская администрація потеряла характеръ самоуправленія; а потомъ, мы остановимся на тѣхъ недостаткахъ, которые уже вліяли на то, что цѣли поставленныя законодателемъ, цѣли далеко нестоявшія въ связи съ началами самоуправленія, не могли быть достигнуты.

Говоря о недостаткахъ первой категоріи, прежде всего приходится остановиться на слѣдующемъ: связь городскихъ административныхъ учрежденій съ обществомъ, представителями котораго они должны были служить, какъ уже мимоходомъ было указано, была совершенно порвана. Это явленіе имѣло мѣсто прежде всего благодаря изчезновенію общей думы. Въ самомъ дѣлѣ, въ какихъ отношеніяхъ стоятъ шестигласныя думы къ обществу съ того момента, какъ изчезла общая дума, которая одна только, собираясь въ опредѣленные сроки въ теченіе трехлѣтняго періода, на который избирались члены шестигласной думы, могла контролировать эту послѣднюю въ ея дѣйствіяхъ. Нѣтъ общей думы, шестигласная совершенно ускользаетъ отъ всякаго вниманія «градскаго общества», которое собиралось лишь разъ въ три года исключительно ради выборовъ. Шестигласная дума не связана была ничѣмъ съ этимъ обществомъ. Она являлась въ одно и тоже время и учрежденіемъ совѣщательнымъ, какъ бы узурпировавъ въ этомъ отношеніи функцію изчезшей общей думы, и учрежденіемъ распорядительнымъ. Законодатель какъ будто пытался возстановить эту порванную связь учрежденій, установивъ особую коммиссію изъ представителей всѣхъ сословій, которая мы видѣли [1]), должна была разсматривать годовыя смѣты и росписи думъ, прежде представленія ихъ губернскому начальству; но коммиссіи эти ни въ какомъ случаѣ связи этой возстановить не могли. Въ составъ ихъ входили, во первыхъ, представители такого общественнаго элемента, который de facto не входилъ въ составъ городскаго общества и которые въ силу этого уже должны были нѣсколько иначе относиться къ отправляемой ими функціи; во вторыхъ, хотя бы и выборное учрежденіе, но состоящее изъ двухъ—трехъ лицъ, едвали съ особеннымъ успѣхомъ могло замѣнить собою такое учрежденіе, какъ общая дума. Дальше, не слѣдуетъ упускать изъ виду самаго главнаго: эта коммиссія не могла имѣть никакого связующаго значенія въ данномъ смыслѣ потому, что дума вовсе не становилась къ ней въ отвѣтственное положеніе: коммиссія эта— не больше какъ учрежденіе, имѣвшее своимъ назначеніемъ от-

[1]) См. выше, стр. 220 и 235.

правленіе чисто бухгалтерской обязанности и притомъ не по назначенію, хотя и по его выбору, самаго общества; она лишь какъ бы облегчала трудъ губернскаго правленія, къ которому въ сущности и состояла въ болѣе тѣсныхъ отношеніяхъ, чѣмъ къ обществу, ее избравшему: отчетъ о результатахъ своей дѣятельности она отдавала первому, а не послѣднему. Ея отношенія къ обществу ограничивались тѣмъ же, чѣмъ и отношенія къ нему думы: ея члены, какъ и члены этой послѣдней, избирались этимъ обществомъ. И только По отношенію къ сибирскимъ городамъ законодатель пошелъ дальше: въ этихъ городахъ, мы видѣли [1]), думы должны были ежегодно давать отчетъ въ собраніи общества. Но едвали и это могло установить хоть сколько нибудь прочную связь думы съ обществомъ: мы не находимъ ни малѣйшихъ признаковъ опредѣленія того, въ чемъ состоятъ эти отчеты, къ чему онѣ ведутъ, т. е. что дѣлаетъ общество съ членами думы, если найдетъ со стороны послѣднихъ упущенія и злоупотребленія [2]).

Разъ всякая связь порвалась между обществомъ и его выборными учрежденіями; эти послѣднія—внѣ всякаго контроля со стороны перваго, и въ гласныхъ изчезъ одинъ изъ сильнѣйшихъ стимуловъ къ возможно болѣе активному отношенію къ возложеннымъ на нихъ обязанностямъ: общество, покрайней мѣрѣ сколько нибудь населенныхъ городовъ, рискуетъ никогда не узнать о дѣятельности его представителей, не имѣя къ этому непосредственныхъ способовъ. А кромѣ этихъ непосредственныхъ способовъ никакихъ другихъ не существовало: единственное средство, могшее замѣнить собою эти способы—печать—не имѣло тогда никакого значенія.

Если дума не имѣла никакой живой связи съ избиравшимъ ее обществомъ, то какъ всякаго рода комитеты и коммиссіи, на которые возлагались извѣстныя отрасли городскаго управленія,

---

[1]) См. выше, стр. 235.

[2]) Само министерство сознается, что «депутаты для повѣрки отчета о городскихъ доходахъ и расходахъ имѣютъ весьма мало значенія» и... «потому вообще пренебрегаютъ своею обязанностью»; Мат. относ. до нов. общ. устр. гор. имперіи, т. I, стр. 214 и прим. 1.

такъ и учрежденія, состоявшія при думѣ, стояли точно также внѣ всякой связи съ этой послѣдней. Мы видѣли, что комитеты и комиссіи, въ родѣ строительныхъ, имѣли единственное отношеніе къ думѣ: она должна была оплачивать составленныя ими смѣты, не имѣя права притомъ требовать отчета, которымъ эти учрежденія обязаны лишь министерству. Депутатское городское собраніе, функція котораго по своему существу стоитъ въ такомъ тѣсномъ соотношеніи съ дѣятельностью думы, тѣмъ не менѣе de jure стоитъ по отношенію къ этой послѣдней, какъ совершенно самостоятельное учрежденіе, подчиненное, какъ мы видѣли, подобно самой думѣ, губернскому начальству. Въ такомъ же независимомъ отъ думы положеніи находились и такія учрежденія, какъ торговая депутація, напр., дѣйствія которой обжаловались не въ думу, а или въ казенную палату, или въ губернское правленіе, смотря по роду дѣлъ, подлежащихъ обжалованью [1]; благодаря этому положенію то обстоятельство, что депутація обязана была «представлять отчеты и всѣ свѣдѣнія въ городскія думы» [2]), теряло всякое значеніе въ смыслѣ установленія связи между депутаціей и думой, которая, въ случаѣ какихъ либо замедленій со стороны первой по части «повѣрки торговли», имѣла надъ нею по выраженію закона «право настоянія о скорѣйшемъ окончаніи» этой повѣрки [3]) и только; въ чѣмъ выражалось это туманное право, законъ молчитъ; если же дума сама замѣчала какія либо упущенія со стороны депутаціи по той же «повѣркѣ торговли», то она дѣлала объ этомъ «представленіе отъ себя казенной палатѣ...для наложенія сею послѣднею на виновныхъ взысканія» [4]). Притомъ ежегодное представленіе торговой депутаціей свѣдѣній въ думу, въ дѣйствительности обращалось въ пустую формальность, если судить потому, что представлялись они

---

[1]) Уставъ торгов., ст. 289· въ казенную палату—«по взысканіямъ въ казну и по опредѣленіямъ рода торговли»; въ губернское правленіе—по взысканіямъ «собственно въ городскіе доходы». Отъ думъ лишь требуется въ этихъ случаяхъ «заключеніе».

[2]) Тамъ же, ст. 288.

[3]) Тамъ же.

[4]) Тамъ же.

въ высшей степени неаккуратно [1]); такъ что дума едвали даже всегда имѣла возможность провѣрять дѣйствія депутаціи и осуществить этимъ путемъ свое право представленія казенной палатѣ объ упущеніяхъ ея. Такимъ образомъ, и здѣсь всякая реальная связь двухъ учрежденій изчезала вовсе.

И такъ, съ одной стороны дума поставлена внѣ всякой связи съ избиравшимъ ея обществомъ; съ другой—никакой связи не существуетъ у ней и съ учрежденіями, вѣдавшими тѣ же городскія дѣла и иногда, казалось бы, ей подчиненныя. Всѣ они подчинены и обязаны отчетностью только правительственнымъ учрежденіямъ. Понятно, всякое отношеніе ихъ къ обществу и нравственная связь съ нимъ уже не можетъ имѣть мѣста. Потерявъ это соотношеніе съ обществомъ, городскія учрежденія не могли считать себя представителями его интересовъ; они являлись въ собственныхъ глазахъ ничѣмъ инымъ какъ просто учрежденіями, вѣдающими ту или иную отрасль администраціи и состоящими въ вѣдѣніи губернскаго начальства; отсюда, единственною задачею ихъ могло быть и дѣйствительно было—вести по возможности дѣла такъ, чтобы это начальство было удовлетворено.

Если такое вліяніе имѣло на измѣненіе характера городскихъ учрежденій отсутствіе всякой связи ихъ съ обществомъ, то не менѣе важное значеніе, по отношенію къ ихъ характеру, должно было имѣть также и то обстоятельство, что предметъ вѣдѣнія городскихъ учрежденій носилъ тотъ, а не иной характеръ. А характеръ этотъ, какъ мы видѣли, если не по преимуществу, то покрайней мѣрѣ въ значительной степени, казенный. Это обстоятельство не могло не вліять, какъ на отношеніе къ городскимъ учрежденіямъ самого общества, такъ и на отношеніе этихъ учрежденій къ своимъ обязанностямъ. Общество, благодаря этому видѣло въ своемъ правѣ на участіе въ городскомъ управленіи не столько право, сколько обязанность, повинность и,

---

[1]) Такъ въ Москвѣ въ августѣ 1859 года оставались необревизованными отчеты за 1854—1858 годы. Отчеты за 1852 и 1853 годы были обревизованы и представлены въ казенную палату только въ 1857 году. См. печатн. записка дѣйствит. стат. совѣт. Игнатьева.—«Свѣдѣнія о наст. сост. обществ. упр. въ Москвѣ», стр. 18.

понятно, относилось къ выборамъ и городской службѣ именно какъ къ повинности и притомъ повинности очень тяжелой, отправляемой безвозмездно, отнимающей не мало времени и угрожающей отвѣтственностью. Въ этомъ отношеніи нельзя не согласиться съ мнѣніемъ записки «о возстановленіи правъ дворянъ на участіе въ общественномъ управленіи Петербурга», что именно это «постепенное обращеніе думы въ учрежденіе, вѣдающее почти исключительно дѣла казенныя» и было причиной того, что «высшія сословія» не принимали участія въ городскомъ управленіи, несмотря на то, что законъ не только не воспрещалъ этого, но когда то даже предписывалъ; нести повинности, бывшія удѣломъ только податныхъ сословій, было дѣйствительно несовмѣстимо съ дворянскимъ «достоинствомъ».

Указанные до сихъ поръ недостатки вліяли непосредственно, какъ уже было замѣчено, на измѣненіе характера городскихъ учрежденій, на превращеніе ихъ изъ общественныхъ—почти исключительно въ государственныя, изъ органовъ общественнаго самоуправленія—въ чисто бюрократическія административныя учрежденія. Теперь мы обратимся къ тѣмъ сторонамъ строя городской администраціи, благодаря которымъ этотъ строй не достигъ своей цѣли и какъ строй учрежденій почти исключительно государственнаго характера.

Въ этомъ отношеніи прежде всего нельзя не остановиться на полномъ отсутствіи почти всякой опредѣленности въ отношеніяхъ городскихъ учрежденій, какъ къ министерству, такъ и къ мѣстнымъ губернскимъ правительственнымъ властямъ. Эта неопредѣленность отношеній не могла не отразиться самымъ дѣйствительнымъ образомъ на состояніи учрежденія, его дѣлопроизводствѣ. Она устраняла всякую возможность къ развитію въ городскихъ учрежденіяхъ сколько нибудь твердаго положенія или порядка вещей; такого порядка, держась котораго, учрежденіе могло бы дѣйствовать сколько нибудь самостоятельно, или покрайней мѣрѣ болѣе или менѣе самоувѣренно, сознавая что оно дѣйствуетъ законно. На оборотъ, эта неопредѣленность отношеній прямо устраняя правильность хода или теченія дѣлъ, тѣмъ самымъ препятствовала самымъ рѣшительнымъ образомъ развитію понятія о законности: воля, желаніе того или другаго учрежденія

замѣняли собою въ глазахъ выборныхъ законъ. Ни одно изъ городскихъ учрежденій не знало, что оно обязано дѣлать на то или иное требованіе того или инаго правительственнаго учрежденія или органа и чего нѣтъ. Понятно само собою, что должно было вытечь изъ этого въ самой жизни. Возьмемъ хоть отношенія городскихъ учрежденій къ полиціи и на оборотъ, полиціи къ нимъ. Отношенія этимъ закономъ, какъ уже было говорено, вовсе не опредѣлены, совершенно имъ игнорируются; а отношенія эти въ жизни—неизбѣжны; столкновенія этихъ двухъ учрежденій почти непрерывны; что же вышло? Полиція въ большинствѣ случаевъ если не всегда и не вездѣ становится по отношенію къ городскимъ общественнымъ учрежденіямъ въ какія то начальническія отношенія, зачастую вмѣшиваясь въ сферу дѣятельности этихъ учрежденій съ одной стороны, не желая съ другой—исполнять по отношенію къ нимъ тѣхъ обязанностей, которыя на нее возложены закономъ. Такъ, то полиція обращается, напр., въ губернское правленіе съ просьбой предписать думѣ или ратушѣ исполнить то или иное; то обращается она, въ лицѣ полиціймейстера или городничаго, въ самую думу чуть не съ предписаніемъ [1]). Съ другой стороны она и не думаетъ на законныя отношенія и требованія городскихъ учрежденій не только поторопиться исполненіемъ, но даже и просто отвѣтомъ [2]). И то и другое разумѣется ничему другому, кромѣ путаницы, упущеній, замедленія и т. п. содѣйствовать не можетъ. Эта странность отношеній между городскими учрежденіями и полиціей имѣла мѣсто даже и въ столицахъ; такъ въ Петербургѣ для взысканія недоимокъ, что собственно лежало на обязанности полиціи, «отряжены были на ка-

---

[1]) Въ дѣлахъ ярослав. губ. архива мы встрѣтили не мало дѣлъ въ родѣ того, что городничій проситъ губернское правленіе «вмѣнить думѣ въ обязанность» исправить мосты, поставить фонари и др., или что городничій обращается въ думу съ отношеніемъ—освѣщать городъ и т. п.—Настол. реэстръ губ. прав., 7 ст. 3 отд. 1850 г., дѣло № 241 и 1849 г., ч. I, дѣло № 256 и др.

[2]) Тамъ же, дѣло № 228: дума сообщила въ городническое правленье о взысканіи недоимокъ въ первой половинѣ августа 1848 года, а до сентября 1849 года не только не получала этихъ недоимокъ, но даже никакого извѣстія. Тоже самое—№№ 74 и 75,

дые три года въ зависимость отъ полиціи по четыре депутата и по четыре старосты» изъ тринадцати старостъ и тринадцати депутатовъ, составлявшихъ депутатское городское собраніе [1]). При этой полной неопредѣленности отношеній къ различнымъ губернскимъ властямъ вообще, городскія учрежденія, какъ мы видѣли, слишкомъ ужъ ко многимъ изъ нихъ стояли въ подчиненныхъ отношеніяхъ, начиная съ губернатора, кончая казенной палатой, что понятно, не могло не запутывать дѣла еще болѣе. Отчетность передъ губернскимъ правленіемъ и казенной палатой, притомъ отчетность слишкомъ частая и слишкомъ сложная должна была неизбѣжно привести къ тому хаосу, который вездѣ имѣлъ мѣсто по отношенію къ этому предмету, уже въ силу того простаго обстоятельства, что, какъ это справедливо въ сороковыхъ годахъ было замѣчено чиновниками министерства вн. дѣлъ, учрежденія, на которыя возлагалось сложное канцелярское дѣлопроизводство, состояли изъ людей, вовсе неопытныхъ въ этомъ дѣлѣ. Не достигая, какъ мы видѣли, поставленной имъ цѣли, эта сложная подчиненность и какъ ея непосредственный результатъ—еще болѣе сложное канцелярское дѣлопроизводство, должны были повести къ необычайному размноженію канцелярской переписки, а вмѣстѣ—какъ неизбѣжное послѣдствіе—къ увеличенію численнаго состава канцелярій [2]); все это вмѣстѣ повело къ тому, что канцелярія, такъ сказать поглотила собою то учрежденіе, при которомъ она состояла и для котораго она существовала: мы видѣли, это поглощеніе дошло до того, что

---

[1]) Хоз. департаментъ, 2 гор. отд., 1 ст., дѣло № 1314, ч. I.

[2]) Напр., канцелярія петербургской шестигласной думы, по ревизіи 1843 года состояла изъ секретаря и ста одного чиновника кромѣ него. Тамъ же, ч. III. Соотвѣтствующіе штаты имѣли, разумѣется, и всѣхъ остальныхъ городовъ канцеляріи, о составѣ которыхъ можно судить уже потому, что на содержаніе ихъ уходила, несмотря на всю скромность, почти ничтожность, вознагражденія съ нашей точки зрѣнія, значительная часть городскихъ доходовъ. Случалось, что и этого состава канцеляріи было недостаточно для той письменной работы, которая возлагалась на думы; и эти послѣднія просили освободить ихъ отъ части этой работы, мотивируя свою просьбу именно недостаточнымъ или «малымъ количествомъ канцелярскихъ служителей». Губерн. ярослав. арх., наст. реестръ губер. прав., 7 ст., 3 отд. за 1845 г., № 41.

дума шестигласная, какъ коллегіальное учрежденіе, въ сущности изчезла: она ничего не обсуждала, ничего не рѣшала; она лишь санкціонировала своею подписью то, что рѣшалось безъ всякихъ обсужденій въ канцеляріи, ея секретаремъ. А надзора за этой всемогущей канцеляріей—никакого, какъ со стороны самой думы съ ея головой, такъ и со стороны губернскаго правленія. Отъ думы странно было бы ждать надзора за канцеляріей, руководства ею, при невѣжествѣ ея гласныхъ, ихъ излишней смиренности, или полнаго равнодушія къ дѣлу. Даже городской голова, который, казалось бы, долженъ стоять ближе всего къ дѣлу, даже онъ не могъ ни надзирать, ни тѣмъ менѣе руководить канцеляріей или по тѣмъ же самымъ причинамъ, что и гласные, или уже и потому, что въ столицахъ да и губернскихъ городахъ онъ былъ занятъ засѣданіями во всевозможныхъ комитетахъ, такъ или иначе отнимавшихъ у него время и вниманіе. Да наконецъ, едва ли канцелярія могла вызывать въ думѣ особенное вниманіе къ себѣ уже и потому, что вся она по отношенію къ своему составу, начиная съ секретаря, кончая послѣднимъ копіистомъ, зависѣла въ сущности вовсе не отъ думы, которая только содержала ее, а отъ губернскаго правленія, безъ вѣдома и согласія котораго дума не могла нанять даже писца съ самымъ жалкимъ вознагражденіемъ. Едвали, въ дѣйствительности-то, сколько нибудь большую роль по отношенію къ надзору за канцеляріей играло и губернское правленіе даже въ столицахъ и губернскихъ городахъ; нечего говорить про остальные, гдѣ секретарь былъ **все** въ думской или ратушской канцеляріи просто уже потому, что «до губернскаго правленія далеко».

Разумѣется, всѣ эти недостатки обѣихъ категорій сильно отзывались на городскомъ самоуправленіи; въ этомъ нѣтъ ни малѣйшаго сомнѣнія Всякій законъ, всякая правительственная мѣра непремѣнно такъ или иначе отзывается въ жизни; иначе не имѣло бы смысла и издавать ихъ. Всѣ разсмотрѣнныя нами правительственныя мѣры, недостигшія тѣхъ цѣлей, которыя непосредственно при ихъ изданіи ставились, не могли не отразиться, въ чисто отрицательномъ смыслѣ, на самоуправленіи города уже потому, что они прямо противорѣчили началамъ послѣдняго;

но они тѣмъ болѣе, тѣмъ сильнѣе отражались въ этомъ смыслѣ, что въ самомъ городскомъ обществѣ встрѣчали полную къ себѣ индиферентность. Правительственная опека относительно городскаго общественнаго управленія имѣла мѣсто долгое время, да имѣетъ еще и теперь, и во многихъ, какъ мы выдѣли, государствахъ западной Европы; но тѣмъ не менѣе можно смѣло сказать, что тамъ она не дала такихъ осязательныхъ результатовъ, несмотря на свою интенсивность, какъ у насъ. Причину этого явленія, намъ кажется, нужно искать въ самомъ городѣ, его населеніи, его обществѣ; въ уровнѣ нравственнаго и экономическаго развитія этого послѣдняго.

Въ западной Европѣ, мы видѣли, правительство всегда относилось къ городскому обществу какъ къ живому, дѣятельному обществу, какъ къ обществу, обладающему извѣстными силами, силами, въ которыхъ оно почти всегда видѣло и видитъ себѣ нѣчто враждебное. Отсюда, вся дѣятельность правительства по отношенію къ общественному городскому управленію принимаетъ странный, почти непонятный для насъ характеръ совокупности мѣръ, направленныхъ къ ограниченію силъ общества, къ лишенію его тѣхъ или иныхъ правъ. Поэтому и самыя отношенія правительственныхъ учрежденій къ городскому самоуправленію едвали въ западной Европѣ можно назвать «правительственной опекой» въ томъ смыслѣ, въ какомъ это выраженіе употребляется у насъ. Правительственная опека относительно городовъ по старому городовому положенію у насъ есть опека надъ малолѣтнимъ, ничего не смыслящимъ, ни къ чему не способнымъ; опекунъ заботится своими силами, своею дѣятельностью возмѣстить силы и дѣятельность, недостающія опекаемому. Онъ такъ и относится къ нему какъ къ существу, которое вездѣ нужно вести на помочахъ, въ которомъ нужно возбуждать силы, энергію, даже способности. Такое именно отношеніе со стороны правительства къ городскому самоуправленію у насъ мы видимъ какъ за весь XVIII вѣкъ, такъ и въ настоящее столѣтіе. Опекунъ постоянно заботится о томъ, чтобы опекаемый имъ сталъ, наконецъ, на ноги и правилъ бы свое дѣло исправно самъ. Мы говоримъ лишь о стремленіяхъ въ данномъ случаѣ, а не о средствахъ, которыя пускались въ ходъ, и тѣмъ менѣе о

результатахъ этихъ стремленій. И съ тѣмъ, и съ другимъ мы уже познакомились. Независимо же отъ этихъ средствъ и результатовъ, повторяемъ, тенденція правительства всегда была такова, какою мы ее охарактеризовали. Не то на Западѣ. Тамъ правительственная опека всегда и вездѣ носила совершенно иной характеръ. Это была и есть опека сторожа, иногда, пожалуй тюремщика и, разумѣется, не надъ малолѣтнимъ, а надъ взрослымъ, сильнымъ существомъ, которому опасно дать волю не потому, что оно, воспользовавшись ею, натворитъ бѣдъ, какъ существо неразумное, неумѣлое; а потому, что оно можетъ натворить этихъ бѣдъ намѣренно, сознательно и тѣмъ причинить вредъ самому государству. Правда, мы видѣли исключеніе изъ этого общаго правила, мы видѣли, что одно изъ правительствъ заботилось о возбужденіи въ городскомъ населеніи «духа гражданственности». Это было въ Пруссіи въ самомъ началѣ нынѣшняго столѣтія. Но это исключеніе только кажущееся. Въ этомъ случаѣ прусское правительство въ сущности не возбуждало «духъ гражданственности» въ смыслѣ возбужденія въ городскомъ населеніи чего то такого, чего въ немъ нѣтъ и никода не было; оно не создавало что либо новое, а лишь давало свободу, просторъ тому, что до сихъ поръ стѣснялось. И давало эту волю ради цѣлей въ сущности городскому-то управленію болѣе или менѣе посторонннихъ. Ни въ какомъ случаѣ не составляютъ чего либо противорѣчащаго указанному нами характеру западно-европейской правительственной опеки и тѣ, иногда имѣвшія мѣсто какъ бы отступленія, въ которыхъ опекунъ нѣсколько распускалъ путы, которыми онъ связывалъ опекаемаго имъ, когда онъ позволялъ этому послѣднему нѣкоторую свободу движеній. Это были не добровольныя, а вынужденныя отступленія; это имѣло мѣсто въ тѣхъ лишь случаяхъ, когда казалось опаснымъ держать опекаемаго въ особенно тѣсномъ заключеніи. Отъ основнаго своего взгляда на него правительство вовсе не отрѣшалось. Гдѣ же причина такого, намъ кажется, кореннаго различія въ правительственной опекѣ городскихъ учрежденій на Западѣ и у насъ? Эта причина—въ нравственномъ значеніи тѣхъ слоевъ городскаго населенія, изъ которыхъ составляется городское общество. Тамъ, на Западѣ, въ средніе вѣка городъ представлялъ собою силу на

столько солидную, что въ состояніи былъ играть роль государства въ государствѣ. Эпоха развитія королевской власти лишила городъ вполнѣ только его политическаго, государственнаго значенія; самое же городское общество, это третье сословіе западноевропейскаго государства, вовсе не было убито; оно составляло и составляетъ въ настоящее время еще такую силу, имѣетъ такое значеніе, благодаря которымъ правительство, при отсутствіи довѣрія со своей стороны къ нему, и не можетъ относиться къ городскому самоуправленію иначе, какъ оно относится на самомъ дѣлѣ. Не то у насъ. Почти пять столѣтій прошло съ тѣхъ пакъ нашъ городъ игралъ роль государства. Въ теченіи этого долгаго періода времени онъ не игралъ уже никакого значенія въ смыслѣ самостоятельной единицы въ государственной администраціи. Традицій о его далекомъ прошломъ не осталось никакихъ. Для этого не было благопріятной почвы. Начиная съ XIV столѣтія и кончая XVIII огромное большинство нашихъ городовъ, можно сказать, не живетъ вовсе дѣйствительною жизнью. Многіе, жившіе жизнью историческою, за этотъ періодъ времени, если не изчезли съ лица земли вовсе, то покрайней мѣрѣ потеряли всякое значеніе, обратившись въ заштатные города. Правда, масса народилась новыхъ. Но эта масса, какъ увидимъ, только слыветъ городами. Въ первой половинѣ настоящаго столѣтія положеніе русскаго города, въ массѣ, едва ли улучшилось. Какъ до конца XVIII столѣтія городъ олицетворялъ собою безсиліе, не представляя, въ отношеніи населенія, никакого намека на единство, вслѣдствіе отсутствія необходимыхъ условій для этого—извѣстнаго уровня нравственнаго и экономическаго развитія; такъ и въ первой половинѣ настоящаго столѣтія онъ едвали сдѣлалъ въ этомъ отношеніи сколько нибудь значительный шагъ; и, разумѣется, вслѣдствіе той же причины—отсутствія почти всякаго развитія собственно городскихъ сословій, какъ въ нравственномъ, такъ и въ экономическомъ отношеніи.

Постараемся, по мѣрѣ силъ, доказать это.

ГЛАВА II.

Состояніе города въ первой половинѣ настоящаго столѣтія.

Прежде чѣмъ говорить о состояніи нашего города въ первой половинѣ настоящаго столѣтія, необходимо остановиться нѣсколько на вопросѣ о томъ, что разумѣетъ законодатель подъ городомъ за этотъ періодъ времени; другими словами, какіе пункты поселенія называются имъ городскими, въ какихъ изъ нихъ введены такія учрежденія, какъ думы или ратуши или, въ замѣнъ этихъ послѣднихъ, такіе органы общественнаго управленія, какъ городской голова или городовой староста. Обращаясь къ этому вопросу, мы будемъ разумѣть подъ городомъ, понятно, городъ вообще, какъ родовое понятіе, не имѣя въ виду его видовыхъ подраздѣленій.

Министерство внутр. дѣлъ, занимаясь подготовительными работами къ составленію проэкта новаго городоваго положенія, собрало въ 1864 году всѣ постановленія закона о городскихъ поселеніяхъ и на основаніи собраннаго такимъ образомъ матеріала пришло къ очень сложному опредѣленію города «по закону»; опредѣленію, по которому въ составъ понятія о нашемъ городѣ входятъ три основные элемента; вопервыхъ, такъ сказать, особый типъ населенія, отличнаго по своимъ занятіямъ отъ сельскаго; во вторыхъ, особая общественная администрація; и въ третьихъ, наконецъ, наличность правительственныхъ областныхъ (губернскихъ или уѣздныхъ) учрежденій [1]). То есть городъ есть такой пунктъ поселенія, жители котораго отличаются отъ сельскихъ обывателей образомъ жизни въ силу того, что главнымъ

[1]) Законодатель различаетъ два понятія, которыхъ не слѣдуетъ смѣшивать— «городское поселеніе» и «городъ»; первое понятіе родовое, второе—видовое. Подъ понятіе «городскаго поселенія» подходятъ: городъ, посадъ и мѣстечко. Только первый видъ городскаго поселенія— городъ—соединяетъ въ себѣ всѣ эти три элемента. Что касается посада, то въ понятіе о немъ не входитъ третій элементъ: онъ «не служитъ средоточіемъ для губернской или уѣздной администраціи». Въ по-

средствомъ ихъ къ жизни служатъ торговля и разнаго рода промыслы; имѣютъ свое особое, общественное управленіе; и который кромѣ того, является центромъ областной администраціи—губернской или уѣздной. Подъ это понятіе съ перваго взгляда какъ будто не подходятъ такъ называемые безъ-уѣздные или заштатные города; но это только съ перваго взгляда, они отличаются отъ остальныхъ видовъ города—губернскаго и уѣзднаго—тѣмъ, что не служатъ центромъ правительственной областной администраціи; но они не служатъ такимъ центромъ лишь въ данное время, а служили имъ когда-то и только потому именно, что служили имъ, они въ сущности и относятся къ городамъ и теперь; такъ что, въ концѣ концовъ и они должны быть отнесены къ городамъ, понятіе которыхъ покоится на трехъ указанныхъ элементахъ, а не къ особому виду городскихъ поселеній. Но установить такое понятіе о городѣ еще не значитъ рѣшить окончательно вопросъ о томъ. что именно разумѣетъ законодатель подъ городомъ. Необходимо еще опредѣлить, всѣ ли указанные три элемента играютъ одинаково важную роль въ образованіи понятія города, или же тотъ или другой изъ нихъ преобладаетъ надъ остальными. Рѣшеніе этого вопроса въ высшей степени важно. Не все равно, напр, въ томъ случаѣ, если одинъ изъ элементовъ преобладаетъ, преобладаетъ ли въ глазахъ законодателя элементъ особенности типа городскаго населенія надъ остальными двумя; или же послѣдній элементъ—мѣстопребываніе областной администраціи. Въ первомъ случаѣ центрами администраціи будутъ избираться именно такія пункты поселенія, которые рѣзко выдѣляются изъ массы всѣхъ остальныхъ своеобразнымъ типомъ населенія; во второмъ же, на оборотъ городомъ будетъ называться всякій тотъ пунктъ поселенія, въ которомъ устроивается центръ администраціи; причемъ отличіе населенія по средствамъ къ жизни можетъ существовать лишь въ зародышѣ. А это, размѣется, далеко не все равно въ отношеніи вопроса о развитіи городскаго населенія въ нравственномъ и экономическомъ отношеніяхъ.

нятіе же «мѣстечка» входитъ лишь одинъ первый элементъ—понятіе о существованіи въ такой мѣстности торговли и промысловъ. «Матеріалы, относ. до нов. общесѣв. устр.» т. I, стр. 175—180.

Екатерина II въ своей законодательной дѣятельности старалась установить понятіе о городѣ, какъ о такомъ населенномъ пунктѣ, который «устройствомъ подаетъ подданнымъ способы къ пріобрѣтенію имущества посредствомъ торговли, промысловъ, рукодѣлія и ремесла; и для того (т. е. потому, что городскіе обыватели «пріобрѣтаютъ имущество» именно указаннымъ способомъ) городовыхъ обывателей средняго рода людей, или мѣщанъ отличное состояніе да будетъ наслѣдственно» [1]; т. е. императрица видѣла въ городѣ исключительно пунктъ торгово-промышленный, т. е. населенный главнымъ образомъ торгово-промышленнымъ населеніемъ. Это было единственное основаніе понятія города; никакихъ другихъ основаній для этого понятія не требовалось: особое городское устройство есть только результатъ особенностей городскихъ обывателей, такъ сказать, ихъ привилегія. Такое понятіе города устанавливалось, повторяемъ, не однимъ городовымъ положеніемъ, а всякимъ законодательнымъ актомъ Екатерины, такъ или иначе касавшимся городовъ [2]. Положимъ, въ дѣйствительности, она отступала отъ этого своего теоретическаго взгляда и называла городомъ всякій тотъ пунктъ, въ которомъ сосредоточивалась областная администрація; она создавала города; но создавая ихъ, стремилась всѣми силами осуществить свой теоретическій взглядъ на городъ, собирая во вновь основанномъ городѣ вокругъ административныхъ учрежденій—именно торгово-промышленное населеніе [3]. Въ настоящемъ столѣтіи взглядъ законодателя на понятіе города измѣняется. Екатерининское понятіе города становится недостаточнымъ по той простой причинѣ, что масса ею же настроенныхъ городовъ, не смотря на всѣ ея усилія сдѣлать изъ нихъ торгово-промышленные пункты, таковыми не сдѣлались, а стало быть и подъ установленное ею понятіе подойти не могли. Городомъ теперь уже считается всякій центръ областной—губернской и уѣздной администраціи—причемъ покидаются уже заботы о сосредоточеніи въ такихъ городахъ торгово-промышленнаго насе-

---

[1]) Городовое положеніе 1785 г., ст. 81.
[2]) См. мое назв. соч., стр. 415 и слѣд.
[3]) См. тамъ же, стр. 370—379.

ленія [1]). Законодатель, положимъ, еще не отрѣшается вовсе отъ екатерининскаго взгляда на городъ и предоставляетъ себѣ право обращать въ города сельскія поселенія въ тѣхъ случаяхъ, когда въ этихъ послѣднихъ «промышленность усилилась до такой степени, что способы содержанія обывателей будутъ болѣе зависѣть отъ промысловъ, чѣмъ отъ земледѣлія» [2]). Но это—вовсе не правило. Мы найдемъ и въ настоящее время не мало «селеній», гдѣ «содержаніе обывателей» несравненно болѣе зависитъ «отъ промысловъ», чѣмъ въ любомъ изъ уѣздныхъ, а тѣмъ болѣе заштатныхъ городовъ; и однако эти селенія все таки остаются селеніями; между тѣмъ какъ, на оборотъ, мы не встрѣтимъ ни одного уѣзднаго или заштатнаго города, какъ бы ничтожны не были въ немъ промыслы въ качествѣ средствъ къ жизни обывателей, обращеннаго въ селеніе. Если мы въ концѣ прошлаго и началѣ настоящаго столѣтій и встрѣчаемся съ перетасовкой, такъ сказать, селеній и городовъ, переименованіемъ ихъ изъ одного въ другой; то эта перетасовка опять таки имѣла мѣсто вовсе не въ силу, если можно такъ выразиться, перерожденія, въ экономическомъ отношеніи, города въ село или на оборотъ села въ городъ; а просто въ силу чисто административныхъ соображеній: такія развѣнчиванія городовъ имѣли мѣсто всегда при передѣлѣ, если можно такъ выразиться, губерній. Такимъ образомъ, въ сущности то главнымъ элементомъ, входящимъ въ составъ понятія о городѣ, является вовсе не элементъ экономическій, а чисто административный; покрайней мѣрѣ по отношенію къ огромному большинству городовъ—почти всѣмъ уѣзднымъ. Эта административная точка зрѣнія на города до того преобладаетъ, что

[1]) Правительство, впрочемъ, не отказывается вовсе отъ заботъ о населеніи вновь основываемыхъ городовъ: оно продолжаетъ привлекать населеніе, выдавая бѣднымъ пособія на постройку, какъ напр., въ 1805 году при основаніи г. Новочеркасска на пособія бѣднымъ обывателямъ отпущено 200000 рублей. 1 П. С. З. № 21713. Къ этого же рода мѣрамъ нужно отнести и различнаго рода льготы, обѣщаемыя городскимъ обывателямъ. См. напр., 2 П. С. З. № 11737, № 12435; №№ 13142, 13158 и мн. др.

[2]) Св. Зак. т. II, ч. I, кн. II, учр. вл. и мѣстъ губ., ст. 1491. См. также, т. IX, ст. 440.

въ тѣхъ случаяхъ, когда найдено будетъ, что данное селеніе живетъ болѣе «отъ промысловъ», чѣмъ «отъ земледѣлія», его обращаютъ въ огромномъ большинствѣ случаевъ лишь въ «городское поселеніе» вообще, а не въ городъ непремѣнно; именно въ посадъ; т. е. вооружаютъ его спеціально городскими учрежденіями, но городомъ не зовутъ. Но этого мало. Многія мѣстности, о населеніи которыхъ несравненно съ большимъ основаніемъ можно сказать, что оно живетъ «промыслами», чѣмъ многіе изъ уѣздныхъ городовъ, не говоря уже о заштатныхъ, хотя и признаются законодателемъ чѣмъ-то особымъ отъ сельскихъ поселеній, но тѣмъ не менѣе не возводятся даже и въ рангъ такихъ «городскихъ поселеній», какъ посады, а составляютъ особый видъ этихъ поселеній, такъ называемыя «мѣстечки», которыя ни чѣмъ существенно не отличаются ни отъ посадовъ, ни отъ уѣздныхъ или заштатныхъ городовъ, такъ какъ въ нихъ большая половина населенія занимается не земледѣліемъ, а промыслами [1]); но которыя тѣмъ не менѣе лишены права на городское самоуправленіе; торгово-промышленныя сословія, ихъ населяющія, не могутъ составлять собою общества, а должны входить въ составъ городскихъ обществъ тѣхъ городовъ, къ которымъ приписаны или (до 1863 года) города того уѣзда, гдѣ лежитъ самое мѣстечко [2]).

---

[1]) Видъ городскихъ поселеній—«мѣстечко»—въ очень большомъ числѣ встрѣчается во всемъ западномъ краѣ и южной Россіи, главнымъ образомъ на владѣльческихъ земляхъ, составляя собственность землевладѣльца. Впрочемъ право основывать мѣстечки по 219 статьѣ, т. IX св. зак. принадлежитъ вообще дворянину, который можетъ обратить въ мѣстечко всякое селеніе, лежащее «на дорогѣ или почтовой или купеческой, называемой иначе чумацкою» и имѣющее: а) «не менѣе с т а ревизскихъ душъ; б) церковь; в) заѣзжій дворъ съ принадлежащимъ обзаведеніемъ и г) двѣ или три лавки».—Прилож. къ примѣч. 1, ст. 219. При этихъ условіяхъ мѣстечкомъ можетъ быть названо и всякое н а з е н н о е селеніе. Приведенныя условія уже прямо указываютъ что мѣстечко—пункт по преимуществу торгово-промышленный. На ихъ промышленный характеръ указываютъ и тѣ опредѣленія торговаго устава, которыми въ мѣстечкахъ разрѣшалось жительство купцамъ и мѣщанамъ. «Матер., относ. до нов. общ. устр. гор. имперіи», т. I, стр. 178, пр. 2 и 179, прим. 1.

[2]) См. «торговый уставъ», ст. 339. Этой статьей торгъ въ мѣстечкахъ западной и южной окраинъ Россіи допускается на тѣхъ

А между тѣмъ этого рода городскія поселенія, разбросанныя въ изобиліи по всѣмъ западнымъ и южнымъ окраинамъ Россіи, въ огромномъ большинствѣ случаевъ не уступаютъ ни въ отношеніи численности населенія вообще, ни торгово-промышленнаго въ частности, посадамъ и даже многимъ изъ уѣздныхъ городовъ; такъ, напр., изъ ста двадцати семи мѣстечекъ подольской губерніи можно указать на одно (Тульчинъ въ брацлавск. уѣздѣ) съ одиннадцатью слишкомъ тысячами жителей (обоего пола); два—съ населеніемъ болѣе чѣмъ въ пять тысячъ; одно (Чечельникъ—ольгопол. уѣзда)—болѣе чѣмъ съ шестью тысячами; населеніе семи мѣстечекъ превышаетъ цифру четырехъ тысячъ; болѣе чѣмъ трехъ тысячъ достигаетъ населеніе четырнадцати мѣстечекъ; населеніе массы изъ нихъ превышаетъ тысячу-человѣкъ [1]). Мы взяли первую попавшуюся на глаза губернію. Съ такимъ населеніемъ не мало можно найти мѣстечекъ и въ другихъ губерніяхъ западной и южной Россіи, и ни въ одномъ изъ нихъ нѣтъ городскихъ учрежденій; между тѣмъ, какъ масса посадовъ, уѣздныхъ и безъуѣздныхъ городовъ далеко уступаетъ этимъ мѣстечкамъ по отношенію къ населенію; въ каждой губерніи можно указать на нѣсколько уѣздныхъ и заштатныхъ городовъ, населеніе которыхъ едва превышаетъ тысячу человѣкъ, а часто и не достигаетъ ея; и не смотря на это въ этихъ городскихъ поселе-

---

же основаніяхъ какъ и въ городахъ; съ тѣмъ лишь условіемъ, что «вольные люди и евреи», поселившіеся въ нихъ, должны быть «записаны въ городѣ» того уѣзда, гдѣ мѣстечко находится. Постановленіе это отпало само собою съ января 1863 г., когда новымъ уставомъ о пошлинахъ отмѣнены всѣ ограниченія въ этомъ отношеніи по торговлѣ. См. «Матеріалы относ. до нов. общ. устр. гор. имперіи», стр. 180, пр. 1. Постановленія же о принадлежности торгово-промышленнаго населенія мѣстечекъ къ обществу города, къ которому оно приписано.—См. Св. Зак., т. II, ч. II.—Особ. губерн. учр., ст. 811 «учрежденія управл. инородцевъ».

[1]) См. «Городскія посел. въ рос. имперіи», т. IV, стр. 87—131. Въ кіевской губерніи такія мѣстечки, какъ Бѣлая-Церковь, Златополье, Богуславъ, Лысянка и др.—нельзя не сравнивать съ многими уѣздными городами. Въ Бѣлой Церкви—16157 жителей. См. Военно-статист. сборн.», вып. IV, стр. 147, 148.

ніяхъ мы все таки встрѣчаемся съ особымъ, городскимъ управленіемъ [1]).

Изъ всего этого, намъ кажется, слѣдуетъ вывести, что основнымъ элементомъ понятія города изъ трехъ нами указанныхъ является въ глазахъ законодателя вовсе не характеристическія черты экономическаго быта, и вмѣстѣ общественнаго строя населенія того или инаго пункта, а его административное значеніе; т. е. значеніе какъ такого пункта поселенія, который является центромъ областной администраціи. Таково огромное большинство нашихъ городовъ и по самому возникновенію своему и по тому положенію, въ которомъ они находятся въ настоящее время. Законодатель даже дѣлитъ города на группы съ цѣлью опредѣленія характера ихъ учрежденій, въ сущности исходя изъ того же чисто административнаго взгляда. Если въ этомъ отношеніи и имѣется въ виду количество населенія, то оно играетъ далеко не первенствующую, какъ бы это слѣдовало, роль. Извѣстныя городскія учрежденія—думы, напр.—являются, кромѣ столицъ, непремѣнно покрайней мѣрѣ во всѣхъ губернскихъ городахъ, которые уже, такъ сказать, eo ipso считаются многолюдными [2]). Только полная невозможность во многихъ городахъ устроить эти учрежденія, заставляетъ законодателя поступиться своей точкой зрѣнія по отношенію къ городамъ уѣзднымъ, которые всѣ eo ipso отнести къ многолюднымъ и во всѣхъ нихъ установить тѣ же городскія учрежденія, что и въ губернскихъ, не было бы никакой просто физической возможности [3]).

---

[1]) Правда во всѣхъ мѣстечкахъ значительная часть населенія—часто половина—занимается земледѣліемъ. Но это обстоятельство не могло препятствовать обращенію ихъ въ города въ виду того, что законодатель, обращая селенія въ города, при выше указанныхъ условіяхъ, дозволялъ крестьянамъ, не желавшимъ переходить въ городское сословіе, составлять, живя въ городѣ, особое, волостное общество, если только желающихъ окажется не менѣе 300 душъ. См. «Матеріалы, относ. до нов. общ. устр. гор. имперіи», т. I, стр. 147.

[2]) По ст. 4429, т. II, Св. Зак., ч. I такія учрежденія, какъ городскія думы и депутатскія городскія собранія составляютъ «общее управленіе городскихъ сословій» въ Москвѣ, «губернскихъ городахъ и другихъ многолюдныхъ».

[3]) Тоже стремленіе законодателя, видѣть собственно города лишь

Преобладаніе въ законодательствѣ такой точки зрѣнія на города уясняетъ очень многое по отношенію къ нашему городскому строю вообще. Оно дѣлаетъ совершенно понятнымъ существованіе въ Россіи de jure массы городовъ съ одной стороны; съ другой, имѣя именно въ виду этотъ взглядъ, легко понять, почему при относительно большомъ количествѣ городовъ, Россія въ сущности отличается полнымъ отсутствіемъ городской жизни. Въ самомъ дѣлѣ, вѣдь городомъ является въ огромномъ большинствѣ случаевъ данный пунктъ поселенія только потому, что въ немъ сосредоточиваются власти мѣстной администраціи и что этотъ населенный пунктъ снабжается опредѣленными городскими учрежденіями; никакихъ жизненныхъ условій къ развитію въ этихъ пунктахъ такъ называемаго «городскаго общества», не существуетъ и не можетъ существовать, за отсутствіемъ самыхъ элементовъ для того необходимыхъ—представителей торговли и промышленности. Благодаря этому взгляду правительства на города, случалось, что городское населеніе, которое должно было добывать себѣ пропитаніе какими либо промыслами кромѣ земледѣлія, вовсе было не въ состояніи добывать его этимъ путемъ; его заставляли дѣлать это силой, отбирая у него землю [1]). Такой способъ образованія городовъ до того, случалось, былъ не

въ городахъ губернскихъ и уѣздныхъ, выражается и въ томъ, что спеціальныя «жалованныя грамоты», гербы, планы выдаются только губернскимъ и уѣзднымъ городамъ и ни въ какомъ случаѣ—посадамъ. См. «Матеріалы», т. I, стр. 176—178. Однимъ изъ очень солидныхъ основаній высказаннаго нами взгляда можетъ служить и высказанное самимъ министерствомъ въ одномъ изъ его изданій положеніе, что «названіе города» присвоивается мѣстности «какъ средоточію правительственной администраціи». См. «Экономич. состояніе городск. поселеній европ. Россіи», т. I, стр. VI.

[2]) Обыкновенно у крестьянъ селенія, переименованнаго въ городъ, отбираются всѣ, находящіяся въ ихъ владѣніи земли, кромѣ усадебныхъ. Св. Зак., т. IX, ст. 449. Собственно говоря, по опредѣленію только что приведенной статьи переименованіе селенья въ городъ имѣетъ мѣсто согласно желанію самого населенія; но на практикѣ это едвали имѣло мѣсто; а если и имѣло, то въ очень рѣдкихъ случаяхъ. Вопросъ о томъ, живетъ ли населеніе главнымъ образомъ промыслами, долженъ былъ разрѣшаться правительствомъ, а не самимъ населеніемъ;

въ интересахъ населенія вновь зарождающагося города, что оно рѣшалось браться за крайнее, отчаянное средство—«открытое сопротивленіе» властямъ [1]). Оно прибѣгало къ этому средству, какъ утопающій къ соломинкѣ: съ отнятіемъ земель—ему грозила будущность полунищихъ; по той простой причинѣ, что въ силу одного факта переименованія села въ городъ промыслы и торговля, до сихъ поръ почти неимѣвшіе мѣста, вдругъ зацвѣсти не могли; большинству населенія оставался все таки старый путь къ пропитанію, все тоже земледѣліе, но у него отбирали землю, какъ у населенія городскаго, не имѣвшаго на нее права. Прибѣгавшіе къ «открытому сопротивленію» смирялись, но новый городъ отъ этого, разумѣется, не разцвѣталъ. А такимъ путемъ основаны если не всѣ уѣздные и безъ-уѣздные города, то, по-крайней мѣрѣ очень и очень многіе изъ нихъ.

Что же должны были такіе города представлять собою? Нѣчто очень неутѣшительное. Въ подтвержденіе этого нашего положенія мы приведемъ здѣсь тѣ факты, которые намъ удалось встрѣтить въ такихъ источникахъ, какъ полное собраніе законовъ, различнаго рода изданные министерствомъ внутр. дѣлъ «матеріалы» и статистическія свѣдѣнія; а также различнаго рода данныя, находящіяся, напр., въ Журналѣ министерства внутр. дѣлъ и т. п.; этимъ мы въ данномъ случаѣ ограничимся. Мы не будемъ пускаться въ

да о желаніи послѣдняго ничего не говорится въ уже приведенной статьѣ 1491 т. II Св Зак., ч. I, кн. II. См. также «Матеріалы» т. I, стр. 181, прим. 1.

[1]) См. «Матеріалы», тамъ же: «эта мѣра» (обращеніе крестьянъ въ мѣщанское званіе, т. е. села въ городъ) правительства иногда встрѣчала открытое сопротивленіе со стороны крестьянъ, которые и приводились въ повиновеніе посредствомъ военной команды, какъ это случилось, напр., въ 1836 году при обращеніи слоб. Царевки въ уѣздный городъ (тогда сарат., а нынѣ астрах. губ.). Случалось также, что мѣщане-земледѣльцы уже послѣ обращенія ихъ въ городское состояніе возобновляли требованіе о возвращеніи имъ земли, и отказъ имъ въ этомъ требованіи подавалъ поводъ къ волненіямъ, которыя нужно было подавлять силою, какъ напр., въ 1858 году въ пос. Сольцахъ (псковс. губ.) и въ 1860 г. въ г. Спасскѣ (ряз. губ.). Мы думаемъ, что министерство могло бы привести такихъ случаевъ и гораздо больше.

подробное описаніе нашихъ городовъ, для чего можно бы было не мало данныхъ найти въ нашей литературѣ путешествій, газетныхъ корреспонденціяхъ и т. п.; для нашей цѣли въ этомъ вовсе нѣтъ нужды. Мы остановимся нѣсколько, такъ сказать, на чисто внѣшней сторонѣ городскаго быта а потомъ перейдемъ, какъ къ объясненію этой стороны, къ вопросу о количествѣ населенія городовъ, ихъ промышленности и торговлѣ и наконецъ къ городскому бюджету. На всемъ этомъ мы не будемъ останавливаться особенно долго. Мы не имѣемъ въ виду спеціальнаго изслѣдованія по этимъ вопросамъ. Для нашей цѣли—сдѣлать болѣе или менѣе понятнымъ, почему наше городское населеніе не въ состояніи было развиться въ первой половинѣ настоящаго столѣтія до степени активно дѣйствующаго, способнаго восполнить своею дѣятельностью въ городскомъ самоуправленіи то, чего ему недоставало по закону—совершенно достаточно будетъ по всѣмъ поставленнымъ здѣсь вопросамъ привести нѣсколько данныхъ по мѣрѣ силъ, разумѣется такихъ, которыхъ было бы совершенно достаточно для того, чтобы тотъ уровень нравственнаго и экономическаго состоянія нашего городскаго населенія, на которомъ оно находилось въ теченіи почти трехъ четвертей настоящаго столѣтія, сдѣлался понятнымъ самъ собою. Разъ достигнувъ этого мы, думается, достигнемъ и объясненія инертной бездѣятельности нашего городскаго населенія; той индиферентности, того равнодушія его къ общественному дѣлу, общественнымъ интересамъ, которые такъ поражали всякій сколько нибудь внимательный глазъ при поверхностномъ знакомствѣ съ городскимъ самоуправленіемъ. Если, повторяемъ, мы достигнемъ указаннаго хоть на столько, что оно не будетъ казаться совершенно бездоказательнымъ—наша цѣль будетъ достигнута.

Прежде чѣмъ приступить къ очерку городовъ и ихъ населенія въ установленномъ нами порядкѣ, мы остановимся нѣсколько на вопросѣ о количествѣ городовъ въ Россіи, вопросѣ, который, намъ кажется, долженъ играть далеко не послѣднюю роль въ вопросѣ о значеніи городовъ въ Россіи вообще. Останавливаясь на этомъ вопросѣ, мы имѣемъ въ виду не столько общее количество городовъ или лучше «городскихъ поселеній»,

емъ XII томъ свода законовъ, первую часть его, въ которой помѣщается уставъ строительный; въ этомъ послѣднемъ мы найдемъ рядъ фактовъ и очень любопытныхъ, въ высшей степени характеристичныхъ по отношенію къ занимающему насъ вопросу объ этомъ внѣшнемъ обликѣ нашихъ городовъ. Одна изъ статей этого устава представляетъ собою ничто иное, какъ перечень городовъ, въ нѣкоторыхъ кварталахъ которыхъ допускается крыть дома соломой «съ замаскою оной слоемъ глины и извѣстковымъ растворомъ». Этотъ способъ покрышки домовъ допускается притомъ не только въ посадахъ, заштатныхъ или уѣздныхъ городахъ, но даже и въ губернскихъ—Харьковѣ, Полтавѣ, Черниговѣ. Это отступленіе отъ общихъ правилъ уставъ допускаетъ прямо по недостаточности обывателей [1]). Строительный уставъ допускаетъ подобное неизбѣжное исключеніе лишь для нѣсколькихъ губерній (черниговской, полтавской, харьковской, тульской, пензенской, самарской и гродненской); притомъ въ нѣкоторыхъ изъ этихъ губерній такая покрышка допускалась не во всѣхъ, а только въ опредѣленныхъ городахъ; на самомъ дѣлѣ даже de jure крытье домовъ въ городахъ соломой распространялось на очень и очень многія губерніи; чтобы убѣдиться въ этомъ стоитъ заглянуть въ полное собраніе законовъ [2]). Но нѣтъ ни малѣйшаго сомнѣнія въ томъ, что эти частныя постановленія, дополнявшія опредѣленія строительнаго устава по данному предмету, далеко не всѣ вошли въ полное собраніе. Слѣдуетъ обратить еще и на то вниманіе, что постановленія по этому предмету полнаго собранія, только что приведенныя нами, относятся всѣ къ концу пятидесятыхъ и даже началу шестидесятыхъ годовъ. Пробѣгая какъ постановленія строительнаго устава, такъ и невошедшія въ него—полнаго собранія, нельзя не замѣтить, что онѣ касаются далеко не худшихъ въ экономиче-

---

[1]) Статья 373. Въ городахъ черниговской, полтавской и харьковской губерній допускается крыть дома «соломой, съ растворомъ глины и навоза»; п. 3.

[2]) См., напр., 2 П. С. З., № 33386—въ уѣздныхъ городахъ тамбовской губерніи; № 34048—херсонской губерніи; № 36634—въ тульской—также № 41444; № 40714 и др.

скомъ отношеніи губерній; притомъ городовъ по преимуществу уѣздныхъ. Нѣтъ никакого сомнѣнія, что de facto дома крылись соломой во всѣхъ уѣздныхъ, заштатныхъ городахъ и посадахъ и притомъ не «въ отдаленныхъ только кварталахъ», какъ допускается закономъ; какіе могутъ быть отдаленными кварталы, не говоримъ въ заштатныхъ городахъ или посадахъ, но даже въ большинствѣ уѣздныхъ городовъ [1])? Въ 1866 году мы встрѣчаемся съ ходатайствомъ одного «губернскаго начальства» о распространеніи дѣйствія указаннаго нами постановленія строит. устава на всѣ уѣздныя города подвѣдомственной этому начальству губерніи [2]). Понятно, что до этого времени города эти, и не подходя подъ дѣйствіе данной статьи устава, крылись соломой.

Нужны ли къ этому факту комментаріи? Думаемъ, и безъ нихъ всякій въ состояніи сдѣлать совершенно правильное заключеніе о благосостояніи городскихъ обывателей, владѣльцевъ домовъ, крывшихъ послѣдніе соломой смѣшанной съ навозомъ.

Само собою разумѣется, что не каменныя палаты крылись въ нашихъ городахъ соломой съ навозомъ. Не смотря ни на какія заботы правительства о томъ, чтобы эти города носили по возможности благообразный, такъ сказать, городской видъ, они все таки его не носили: всѣ усилія оставались тщетными; всѣ существенныя требованія строительнаго устава—неисполненными; притомъ требованія, часто по меньшей мѣрѣ странныя, мелочныя, пожалуй курьезныя, но во всякомъ случаѣ едвали особенно неудобоисполнимыя съ точки зрѣнія чисто финансовой, если бы только обыватели-домовладѣльцы городовъ были сколько нибудь, въ массѣ, болѣе состоятельны, чѣмъ это было на самомъ

---

[1]) Намъ приходилось видѣть въ концѣ шестидесятыхъ и началѣ семидесятыхъ годовъ заштатный городъ, сплошь крытый соломой и уѣздный—за исключеніемъ одной улицы; притомъ въ такихъ губерніяхъ, какъ калужская и подольская.

[2]) «Сборн. циркул. и инстр. министр. вн. дѣлъ» изд. Чудовскаго, т. III, стр. 482. Министерство «нашло неудобнымъ ходатайствовать о распространеніи дѣйствія помянутаго узаконенія», въ силу «частаго повторенія въ городскихъ поселеніяхъ пожаровъ». Этотъ отказъ, разумѣется, не покрылъ домовъ данной губерніи тесомъ или чѣмъ нибудь еще болѣе огнеупорнымъ.

дѣлѣ [1]). Всѣ города русскіе, исключая столицъ, да немногихъ губернскихъ городовъ, можно сказать, сплошь были деревянные, исключая церквей, да нѣкоторыхъ присутственныхъ мѣстъ [2]). Мы приведемъ здѣсь нѣсколько данныхъ по этому предмету изъ «Статистическаго изображенія городовъ и посадовъ россійской имперіи по 1825 годъ» [3]) и «Статистическихъ таблицъ о состояніи городовъ россійской имперіи» по 1847 годъ [4]).

Изъ сорока двухъ губернскихъ городовъ, вошедшихъ въ «Статистическое изображеніе», только въ двухъ городахъ каменныя строенья преобладаютъ надъ деревянными: въ Одессѣ, гдѣ первыхъ насчитывается около $2^1/_2$ тысячъ, а вторыхъ даже вовсе нѣтъ: ихъ замѣняютъ нѣсколько десятковъ землянокъ; другой—такой, очень мало русскій, городъ, какъ Вильна, гдѣ каменныхъ построекъ по отношенію къ деревяннымъ больше половины; и только въ одномъ—Каменецъ-Подольскѣ—лежащемъ въ краѣ, гдѣ даже сельскія постройки почти вездѣ каменныя, число деревянныхъ построекъ почти равно числу каменныхъ. Дальше, ни въ одномъ изъ коренныхъ русскихъ городовъ число камен-

---

[1]) Форма фасадовъ строго опредѣлялась—ст. 312—615; опредѣлялись: «высота кровель»—ст. 316—320; цвѣта окраски, изъ каковыхъ допускались: бѣлый, палевый, блѣдножелтый, желто и свѣтло-сѣрые, дикій, блѣднорозовый и сибирка (?)—ст. 321; даже для заборовъ и воротъ у частныхъ домовъ существовали высочайше утвержденные фасады—ст. 374. Вообще законодатель былъ сильно озабоченъ тѣмъ, «чтобъ въ фасадѣ не было безобразія». Къ деревяннымъ зданіямъ законъ относится далеко недружелюбно и притомъ не въ виду только охраненія отъ пожаровъ.

[2]) Намъ удавалось видѣть въ концѣ шестидесятыхъ годовъ въ нѣкоторыхъ заштатныхъ городахъ помѣщеніе для ратуши—просто избу въ одну комнату, избу даже некрытую тесомъ.

[3]) «Составленное изъ оффиціальныхъ свѣдѣній подъ руководствомъ директора департ. полиціи исполнительной тайн. сов. Ш т е р а». СПБ. 1829 г.

[4]) Составлены эти таблицы въ 1852 году статистическимъ отдѣленіемъ совѣта министерства вн. дѣлъ. У насъ были подъ руками такія же таблицы, изданныя въ 1834 и 1842 годахъ; но мы взяли два такія болѣе отстоящія одно отъ другаго изданія, дабы дать возможность видѣть степень развитія городскаго благосостоянія; для этого достаточенъ, кажется, періодъ времени почти въ 25 лѣтъ.

ныхъ строеній не только не превышаетъ числа деревянныхъ, но даже не равняется ему. Наиболѣе благопріятныя, въ смыслѣ преобладанія каменныхъ построекъ, отношенія каменныхъ къ деревяннымъ постройкамъ имѣютъ мѣсто въ обѣихъ столицахъ: въ Петербургѣ каменныя строенія относятся къ деревяннымъ почти какъ единица къ двумъ; а въ Москвѣ какъ единица къ двумъ съ половиной [1]). Изъ губернскихъ городовъ maximum каменныхъ построекъ—въ Твери, гдѣ они относятся къ деревяннымъ какъ единица къ тремъ; за ней слѣдуетъ Ярославль, гдѣ это отношеніе выражается какъ 1:5; дальше—въ ш е с т и губернскихъ городахъ [2]) число каменныхъ построекъ относится къ деревяннымъ какъ 1:7; въ т р е х ъ [3])—какъ 1:8; въ д в у х ъ [4])—какъ 1:10; дальше отношенія эти быстро измѣняются: второй членъ ростетъ въ высшей степени не послѣдовательно. Въ девяти городахъ деревянныхъ построекъ болѣе чѣмъ каменныхъ въ 14, 16, 19 сплошь и къ ряду въ 20, 25 разъ; въ нѣсколькихъ городахъ ихъ больше чѣмъ каменныхъ въ тридцать, сорокъ слишкомъ, 50, 60, даже 80 разъ; въ одномъ городѣ ихъ больше чѣмъ каменныхъ во 140 разъ; въ другомъ почти въ 275; и наконецъ въ Самарѣ изъ 784 построекъ только о д н а каменная. Каковы же должны быть эти отношенія въ уѣздныхъ, заштатныхъ городахъ. Изъ всѣхъ уѣздныхъ городовъ, занесенныхъ въ «изображеніе» въ числѣ почти пятисотъ, кромѣ нѣсколькихъ, неукрашенныхъ н и о д н и м ъ частнымъ каменнымъ строеніемъ, до д в у х с о т ъ—такихъ, въ которыхъ число этихъ построекъ колеблется между о д н о й и п я т ь ю; и с т о слишкомъ—такихъ, въ которыхъ оно колеблется между п я т ь ю и д в а д ц а т ь ю; въ огромномъ большинствѣ остальныхъ число каменныхъ строеній не превосходитъ п я т и д е с я т и и только въ нѣсколькихъ, являющихся совершеннымъ исключеніемъ, число ихъ доходитъ до нѣсколькихъ сотъ [5]); но и въ этихъ, по-

[1]) Въ Петербургѣ каменныхъ построекъ считалось 2363, а деревянныхъ—4763; въ Москвѣ же, первыхъ—2929, а вторыхъ—7072.

[2]) Воронежъ, Вятка, Кострома, Калуга, Псковъ и Херсонъ.

[3]) Казань, Саратовъ, Гродна.

[4]) Новгородъ и Курскъ.

[5]) Торжекъ—325; Угличъ—205; Екатеринбургъ—211; Вольскъ—

видимому наиболѣе обладающихъ жизненными условіями, городахъ отношеніе то каменныхъ построекъ къ деревяннымъ не особенно блестящее: при самыхъ лучшихъ условіяхъ оно выражается отношеніемъ 1:2; болѣе же заурядныя отношенія—1:5 и 1:7; но такихъ городовъ въ средѣ уѣздныхъ всего какихъ нибудь три, четыре.

Прошло почти четверть столѣтія. Посмотримъ, на сколько въ данномъ отношеніи выросли города за этотъ періодъ времени. «Таблицы» 1852 года даютъ свѣдѣнія о количествѣ домовъ въ пятидесяти трехъ губернскихъ городахъ [1]) и въ четырехъ стахъ двадцати уѣздныхъ. Что касается столицъ, то въ Москвѣ отношеніе по прошествіи четверти столѣтія остается тоже самое; въ Петербургѣ оно измѣняется: число каменныхъ построекъ возросло быстрѣе деревянныхъ, хотя послѣднихъ болѣе чѣмъ первыхъ въ полтора раза. Изъ губернскихъ городовъ только семь остаются за этотъ періодъ времени неподвижными [2]); во всѣхъ остальныхъ отношенія измѣнились очень значительно, причемъ въ огромномъ большинствѣ перевѣсъ на сторонѣ каменныхъ построекъ и только въ пяти городахъ возрасло несравненно быстрѣе число деревянныхъ [3]), чѣмъ каменныхъ. Если мы сказали, что въ большинствѣ губернскихъ городовъ въ 1847 году перевѣсъ оказался на сторонѣ каменныхъ построекъ, то это не значитъ, что онѣ преобладаютъ въ это время надъ деревянными; это значитъ лишь, что каменныя постройки возрасли въ количествѣ на столько, что отношеніе между ними и деревянными измѣнилось въ томъ смыслѣ, что послѣдніе стали превышать численно первые въ гораздо меньшее число разъ, чѣмъ двадцать пять лѣтъ тому назадъ; но они все таки значительно превыша-

---

165; Рыбинскъ—148; Ростовъ (яросл. губ)—129; Валдай—118; Бѣлевъ—103; Боровичи—104; Ржевъ—100.

[1]) Къ губернскимъ городамъ мы отнесли два областныхъ (Кишеневъ и Якутскъ) три войсковыхъ и три градоначальства—Одессу, Таганрогъ и Измаилъ.

[2]) Ярославль, Тверь, Псковъ, Житоміръ, Вятка, Витебскъ и Вильна.

[3]) Тобольскъ, Курскъ, Саратовъ, Казань, Калуга.

ютъ ихъ: тамъ, гдѣ деревянныя строенья преобладали надъ каменными двадцать слишкомъ лѣтъ тому назадъ въ 40, 60, 80 разъ, теперь онѣ преобладаютъ лишь въ 20, 30 и 40 разъ; въ иныхъ городахъ, какъ напр., въ Харьковѣ, въ Ставрополѣ знаменатель отношенія съ 23 упалъ до семи. Несмотря на этотъ общій характеръ, однако и теперь, за исключеніемъ Вильны и нѣкоторыхъ изъ южныхъ городовъ, гдѣ каменныя постройки, благодаря отсутствію лѣса, господствуютъ, самой меньшей цифрой, выражающей преобладаніе деревянныхъ построекъ надъ каменными является три но такихъ городовъ всего два [1]); болѣе обыкновенными отношеніями являются отношенія: 1:5, 1:6, 1:7; 1:9; 1:15; 1:20 и т. д.; самымъ неблагопріятнымъ отношеніемъ на этотъ разъ приходится считать 1:75 (въ Тобольскѣ). Что касается уѣздныхъ и заштатныхъ городовъ, то и въ нихъ при наличности нѣкотораго возрастанія каменныхъ построекъ, далеко, впрочемъ не во всѣхъ, значительно преобладающими все таки остаются деревянныя. Словомъ, вездѣ, гдѣ только имѣло мѣсто увеличеніе числа домовъ вообще, деревянные дома возрастали въ неизмѣримо большемъ количествѣ, чѣмъ каменные. Это явленіе имѣетъ мѣсто и спустя еще двадцать лѣтъ, какъ это видно изъ статистическихъ данныхъ 1867 года [2]); и въ этомъ году, т. е. за три года до изданія новаго городоваго положенія, отношенія деревянныхъ зданій къ каменнымъ измѣнилось не особенно сильно; число домовъ и тѣхъ и другихъ увеличилось за эти двадцать лѣтъ; но число деревянныхъ увеличилось все таки несравненно больше, чѣмъ каменныхъ; притомъ это возрастаніе деревянныхъ иногда до того преобладало, что, какъ напр. въ Вильнѣ, гдѣ, мы видѣли, въ 1847 году число тѣхъ и другихъ построекъ было одинаково, деревянныхъ стало вдвое больше каменныхъ. Это преобладаніе въ городахъ и притомъ, преобладаніе, повторяемъ, огромное, деревянныхъ построекъ надъ каменными есть характерное явленіе нашего городскаго строя и, думаемъ объясняется не одной сравнительной дешевизной лѣснаго строитель-

[1]) Тверь и Минскъ.

[2]) «Статист. Времен.» изд. 1871 г., вып. I, и «Экономич. состояніе городовъ».

наго матеріала, но и многимъ другимъ, такимъ, что коренится, такъ сказать, въ самой сущности нашей городской жизни. При самомъ поверхностномъ сравненіи цифры населенія нашихъ городскихъ поселеній съ цифрой жилыхъ зданій бросается въ глаза очень большее количество послѣднихъ по отношенію къ первому въ значительномъ числѣ городовъ: во всѣхъ заштатныхъ и очень многихъ уѣздныхъ городахъ на жилое помѣщеніе приходится четыре, пять, шесть, семь и восемь человѣкъ обитателей [1]); т. е., приблизительно въ домѣ помѣщается одна семья. Фактъ въ высшей степени знаменательный: непосредственнымъ результатомъ его является то, что всѣ наши городскія поселенія необычайно разбросанны, растянуты, что прежде всего не можетъ не отразиться на благообразіи, такъ сказать, города, его благосостояніи: содержаніе улицъ, тротуаровъ, освѣщеніе ихъ при этихъ условіяхъ были бы едвали по силамъ даже и болѣе богатымъ городамъ, чѣмъ наши. Далѣе, невольно вспоминается въ этомъ случаѣ мысль Риля, высказанная имъ по поводу различія деревни и города: отличительная черта деревенскаго быта—та, что каждый деревенскій житель живетъ въ собственномъ домѣ; на оборотъ, характеристическая черта городскаго быта—въ томъ, что въ немъ наемныя жилища преобладаютъ надъ собственными, квартиры надъ домами. Если эта мысль вѣрна, а намъ она вполнѣ кажется

---

[1]) Мы беремъ цифры изъ «статистическихъ таблицъ», изданныхъ въ 1852 году. По вычисленію самихъ составителей «таблицъ» по четыре человѣка на домъ приходится въ землѣ войска черноморскаго только; но это средняя цифра; если брать каждый городъ отдѣльно, то эта цифра встрѣтится во многихъ губерніяхъ. «Таблицы» не выдѣляли при своемъ разсчетѣ губернскихъ городовъ, что мы—дѣлали. По ихъ разсчету даже выходитъ, что по пяти человѣкъ на домъ приходится въ городахъ четырехъ губерній; по шести—въ городахъ—восьми губерній; по семи—въ городахъ одиннадцати губерній; по восьми—въ городахъ двѣнадцати губерній; по девяти въ городахъ девяти губерній: наконецъ по десяти—четырнадцати въ городахъ десяти губерній. Maximum обитателей на домъ (42 челов.) —въ петербургской губерніи, что объясняется тѣмъ, что въ счетъ входитъ Петербургъ. Въ московской губерніи приходится по 22 человѣка на домъ.

такою, то на основаніи замѣченнаго факта придется заключить, что въ почтенномъ большинствѣ нашихъ городовъ слѣдуетъ видѣть очень мало признаковъ городской жизни. Если Риль говоритъ—so wie Miethsleute in die Häuser ziehen, zieht auch die Stadt aufs Land—то съ такимъ же основаніемъ можно сказать, что разъ квартиранты въ массѣ обращаются во владѣльцевъ домовъ-хижинъ, крытыхъ соломой, городъ превращается въ деревню. А въ большинствѣ нашихъ уѣздныхъ, во всѣхъ заштатныхъ городахъ и посадахъ большинство обывателей являются именно владѣльцами такихъ домовъ-хижинъ [1]), чѣмъ и объясняется существующее отношеніе между

---

[1]) См. «Экономич. сост. городск. поселеній», 2 тома. (Здѣсь въ каждомъ городѣ опредѣляется сословіе домовладѣльцевъ). Это имѣетъ мѣсто даже въ губернскихъ городахъ; напр., въ Ярославлѣ въ 1842 году изъ 2309 деревянныхъ домовъ 2023 принадлежатъ мѣщанамъ, цеховымъ фабричнымъ, солдаткамъ и др. «Журн. министер. вн. дѣлъ» за 1843 г., ч. Ш, стр. 251. См. тамъ же за 1844 г., іюнь, стр. 455: изъ 342 деревянныхъ домовъ, около 300 принадлежатъ мѣщанамъ (231), солдатамъ, разночинцамъ и др. т. п. Въ Самарѣ изъ 1574 деревянныхъ домовъ 1196 принадлежали въ 1846 году: мѣщанамъ (946), казакамъ, разночинцамъ, почтальонамъ, солдатамъ и солдаткамъ. Тамъ же, за 1850 годъ, ч. XXXII, стр. 246. Въ уѣздномъ городѣ самарской губ. Новомъ-Узенѣ изъ 337 деревянныхъ домовъ мѣщанамъ, солдатамъ, служащимъ (?) и др....принадлежало 282 дома, а изъ глиняныхъ (т. е. мазанокъ?) изъ 378—360. Тамъ же, 1852 г. августъ, стр. 395. Въ Архангельскѣ 253 дома въ 1861 году принадлежало отставнымъ солдатамъ, ихъ вдовамъ, 266—мѣщанамъ, 40—крестьянамъ: «Экон. сост. гор.» т. I, 4. Въ губерн. г. Владимірѣ мѣщане въ томъ же году владѣли 415 домами; крестьяне—45; да въ ямской слободѣ—150 домовладѣльцевъ. Тамъ же. Въ Костромѣ—160 домовъ принадлежали крестьянамъ и солдатамъ и 789—мѣщанамъ. Тамъ же. Въ Курскѣ изъ 2756 домовъ въ городѣ 2042 принадлежали мѣщанству, крестьянамъ, отставнымъ солдатамъ и духовенству; а это составляетъ 70,5 процента всего числа домовъ. Тамъ же. Въ Нижнемъ-Новгородѣ представителямъ этихъ слоевъ принадлежало 62 процента всѣхъ домовъ города. Тамъ же. Въ Твери они владѣли 73 процентами всѣхъ домовъ; въ Тулѣ—74 проц.; въ Полтавѣ—66 проц. Тамъ же, т. II. Вообще въ большинствѣ губернскихъ городовъ число домовъ, принадлежащихъ указаннымъ лицамъ вертится около этихъ процентовъ. Что касается уѣздныхъ городовъ, въ большинствѣ изъ нихъ этотъ процентъ значительно воз-

количествомъ населенія и числомъ домовъ. Понятно само собою, что фактъ владѣнія такими домами вовсе не служитъ признакомъ сколько нибудь значительной степени благосостоянія самыхъ владѣльцевъ, почтенное большинство которыхъ остается полунищими, немогущими исправно отбывать законныхъ повинностей. Вотъ почему, если справедливо замѣчаніе Риля о населенныхъ пунктахъ средняго Рейна, что въ нихъ одинаково трудно видѣть какъ города, такъ и деревни, что это что-то среднее между тѣмъ и другимъ (die der Teufel gesegnet hat восклицаетъ нѣмецъ), что это не соединеніе горожанъ и крестьянъ, а соединеніе городскаго и сельскаго пролетаріата; не менѣе справедливо, намъ кажется, и то, что очень многіе изъ нашихъ городовъ есть именно такое соединеніе деревенскаго и городскаго пролетаріата; благодаря чему они, въ большинствѣ случаевъ и по самой внѣшности являются, употребляя выраженіе того же Риля, деревнями-городами (Dorf-Städte).

Это положеніе наше станетъ еще болѣе понятнымъ, если мы обратимся къ городскому населенію и остановимся на этомъ вопросѣ не съ точки зрѣнія только количества вообще, а главнымъ образомъ его качества; посмотримъ на его составные элементы. Уже и вопросъ о количествѣ городскаго населенія вообще въ высшей степени важенъ; но онъ получаетъ еще болѣе высокую важность, когда разсматривается съ точки зрѣнія качества населенія; только съ этой точки зрѣнія изучая вопросъ о городскомъ населеніи, можно сдѣлать болѣе или менѣе правильныя заключенія о значеніи этаго послѣдняго, какъ активной силы въ городскомъ самоуправленіи [1].

вышается, достигая почти 90; въ заштатныхъ городахъ, въ огромномъ большинствѣ, всѣ дома принадлежатъ мѣщанамъ, крестьянамъ и лицамъ духовнаго званія.

[1]) Сколько нибудь систематическія свѣдѣнія о количествѣ и качествѣ городскаго населенія мы имѣемъ лишь отъ 1829 года въ «статистическомъ изображеніи» Штера, которымъ мы уже пользовались и которое заключаетъ въ себѣ свѣдѣнія до 1825 года. Къ сожалѣнію это изданіе не содержитъ въ себѣ всѣхъ нужныхъ намъ данныхъ: въ немъ есть свѣдѣнія лишь о количествѣ населенія городовъ за первую чет-

Въ шестистахъ сорока четырехъ губернскихъ, уѣздныхъ, портовыхъ и заштатныхъ городахъ европейской Россіи (исключая Эстляндіи, Финляндіи, Польши) и Сибири по свѣдѣніямъ, полученнымъ по 1 мая 1847 года общее число населенія достигало 4727619 человѣкъ обоего пола, такъ что среднимъ числомъ на каждый городъ приходилось по 7341 жителю; эта средняя цифра городскаго населенія въ сущности уясняетъ еще очень немного въ вопросѣ о населенности нашихъ городовъ; болѣе ясное представленіе о вопросѣ получится, когда будемъ имѣть передъ глазами среднія цифры населенія въ каждой изъ категорій городовъ—губернскихъ, уѣздныхъ, заштатныхъ—отдѣльно. Наибольшая цифра, которой достигаетъ населеніе губернскаго города—столицъ мы не беремъ въ разсчетъ—семьдесятъ восемь тысячъ [1]); наименьшая же цифра—двѣ тысячи [2]); средняя же цифра населенія губернскихъ городовъ колеблется между двадцатью и двадцатью пятью тысячами. Само со-

---

верть настоящаго столѣтія вообще, безъ разграниченія его на бытовыя группы, изъ которыхъ указывается лишь на сословіе купцовъ. Тотъ же недостатокъ и въ «обозрѣніи состоянія городовъ», изданномъ министерствомъ въ 1834 году. Только въ «статистическихъ таблицахъ», изданныхъ въ 1842 году (исправленное по губернаторскимъ показаніямъ изданіе 1840 года) мы встрѣчаемъ цифровыя данныя по отдѣльнымъ сословіямъ городскаго населенія. Мы будемъ пользоваться однако, изданіемъ такихъ же таблицъ 1852 года, заключающимъ въ себѣ свѣдѣнія, какъ мы видѣли, до 1847 года. Въ этомъ изданіи мы имѣемъ данныя, выражающія результатъ развитія городскаго населенія въ теченіе почти всей первой половины настоящаго столѣтія. Въ болѣе позднихъ статистическихъ данныхъ о городскомъ населеніи, заключающихся въ «Статистическомъ временникѣ» какъ 1866 года, такъ и 1871 не встрѣчается всѣхъ нужныхъ намъ для опредѣленія состава городскаго населенія данныхъ; ихъ нѣтъ и въ «спискахъ населенныхъ мѣстъ россійск. имперіи», которые ограничиваются указаніемъ общей цифры населенія.

[1]) Одесса. Казань—61104; свыше 50 тысячъ—Саратовъ и Тула; свыше 40 тысячъ—четыре города: Кишиневъ, Кіевъ, Астрахань, Вильно; свыше 30 тысячъ—шесть городовъ; свыше 20 тысячъ—одиннадцать городовъ; свыше 10 тысячъ—девятнадцать городовъ.

[2]) Якутскъ. Вообще отъ двухъ тысячъ до десяти населеніе достигаетъ въ одиннадцати губернскихъ городахъ.

бою разумѣется, что населеніе уѣздныхъ городовъ, составляющихъ громадное большинство городовъ Россіи вообще—несравненно ниже населенія губернскихъ; нечего говорить про заштатные города и посады. Наибольшая цифра населенія, какой достигаетъ уѣздный городъ—двадцать пять тысячъ [1]); наименьшая цифра населенія этой группы городскихъ поселеній, какъ это не кажется невѣроятнымъ, не болѣе какъ семнадцать человѣкъ; или, если игнорируемъ эту по истинѣ странную цифру, такъ какъ она встрѣчается всего въ двухъ заштатныхъ городахъ Сибири [2]), то придется принять за минимумъ населенія цифру менѣе трехъ сотъ человѣкъ [3]); средняя же цифра населенія въ этихъ городахъ—приблизительно тысячъ пять съ половиной. Эта послѣдняя цифра, взятая безотносительно, пожалуй, еще не особенно поражаетъ; но не забудемъ того количества городовъ, населеніе которыхъ не превышаетъ этой средней цифры: оно выражается сотнями; не забудемъ, что имѣютъ мѣсто города съ нѣсколькими десятками человѣкъ населенія, принемъ во вниманіе, что населеніе около шестидесяти городовъ этой категоріи не достигаетъ тысячи человѣкъ [4]). Принявъ всѣ приведенныя нами цифры во вниманіе, приходится заключить, что почти въ теченіи всей первой половины настоящаго столѣтія огромное большинство нашихъ городовъ представляетъ собою нѣчто очень печальное съ точки зрѣнія населенія. Если взглянуть на это населеніе по отношенію его къ населенію сельскому, то отношеніе это выразится въ слѣдующихъ цифрахъ: высшій процентъ городскаго населенія составляетъ 55% и встрѣчается въ петербургской губерніи, гдѣ населеніе одной столицы

---

[1]) Елецъ орловской губерніи. Козловъ—тамбовской губерніи—20 тысячъ. Одинъ уѣздный городъ—19 тысячъ; по одному же—съ 18 и 16 тысячами жителей; нѣсколько—двадцать три—съ населеніемъ отъ 10 до 15 тысячъ; въ пятистахъ восьми городахъ населеніе—отъ 1 до 10 тысячъ.

[2]) Въ якутской области—Зашиверскъ на Индигиркѣ и Жиганскъ—на Ленѣ; въ послѣднемъ—19 человѣкъ.

[3]) Т р.и города—окружные въ той же якутской области.

[4]) См. въ «Статистич. таблицахъ» «перечневая таблица городовъ по ихъ народонаселенію».

составляетъ дѣйствительно почти половину населенія губерніи; въ московской губерніи городское населеніе составляетъ уже только 30, 6 процентовъ всего населенія, во всѣхъ остальныхъ губерніяхъ европейской Россіи городское населеніе колеблется между двадцатью и двумя процентами [1]); въ среднемъ же выводѣ это населеніе составляетъ 10,2 процента всего населенія европейской Россіи [2]).

Само собою разумѣется, что численность торгово-промышленнаго класса, его процентное отношеніе къ населенію государства вообще обусловливается развитіемъ торговли и промышленности въ этой странѣ. Въ предѣлы нашего труда вовсе не входитъ вопросъ объ этомъ развитіи; но мы можемъ здѣсь повторить, такъ сказать, общее мѣсто, «Россія—страна земледѣльческая, а не промышленная»; это положеніе, намъ кажется, подтверждается и приведенными цифрами. Это обстоятельство, понятно само собою, не можетъ не отразиться, какъ это уже было замѣчено, на развитіи городской жизни вообще, потому что оно прежде всего непосредственно отражается на матеріальномъ благосостояніи большинства городскаго населенія, а вмѣстѣ и на нравственной сторонѣ его, которою главнѣйшимъ образомъ и обусловливается строй самоуправленія и его характеръ.

Обращаясь къ обзору городскаго населенія въ качественномъ отношеніи, т. е. относительно его составныхъ элементовъ, придется убѣдиться воочію, если можно такъ выразиться,

---

[1]) Въ херсонской губерніи оно достигаетъ 25,1 процента; въ таврической губерніи—20,6 процента; въ бессарабской области—19,9 процента; въ одной губерніи (екатеринослав.)—14,4 процента; въ двухъ губерніяхъ (витебской и саратовской)—13 процентовъ; въ четырехъ губерніяхъ (архангельской, астраханской, гродненской и харьковской)—12 проц.; въ двухъ губерніяхъ (виленской и могилевской)—11 проц.; въ четырехъ губерніяхъ (калужской, кіевской, минской и орловской)—10 проц.; въ остальныхъ—между девятью и двумя процентами. См. «Статистич. времен.» 1871 г., вып. 1, стр. 3.

[2]) По «Статистич. таблицамъ» изданія 1842 года, заключающимъ въ себѣ свѣдѣнія по 1840 годъ, городское населеніе европейской Россіи составляло лишь 9 процентовъ общаго населенія. Такимъ образомъ больше чѣмъ въ четверть столѣтія городское населеніе возросло на два процента.

въ экономической несостоятельности огромнаго большинства городскаго населенія—въ нѣкоторыхъ городахъ такого большинства, въ сравненіи съ которымъ о меньшинствѣ едва ли стоитъ говорить.

Мы видѣли, что въ городскомъ самоуправленіи de facto участвовали только городскія сословія, а не городскіе обыватели вообще: дворянство и духовенство участія въ немъ не принимали; отсюда слѣдовало бы, что и говоря о городскомъ населеніи въ виду поставленной нами цѣли въ настоящей главѣ, необходимо имѣть въ виду лишь именно эти классы. Но намъ кажется, такъ смотрѣть на дѣло было бы не совсѣмъ правильно: тѣ элементы городскаго населенія, которые не принимали участія въ городскомъ самоуправленіи, не могли не имѣть вліянія, хотя, быть можетъ, и не прямаго на экономическій и даже нравственный уровень развитія тѣхъ элементовъ, которые принимали это участіе, уже въ силу простаго факта совмѣстной жизни въ данномъ пунктѣ; поэтому, намъ кажется, говоря о составѣ городскаго населенія, не приходится игнорировать такіе элементы послѣдняго, какъ дворянство, чиновничество и даже духовенство

При самомъ поверхностномъ взглядѣ на числовыя данныя, опредѣляющія количество городскаго населенія по отдѣльнымъ сословіямъ, бросается въ глаза, что мѣщанство въ городскихъ поселеніяхъ всѣхъ видовъ составляетъ огромное большинство; меньшинство же вездѣ составляютъ почетные граждане и купечество первыхъ двухъ гильдій, котораго въ огромномъ большинствѣ городовъ, какъ увидимъ, вовсе и нѣтъ; духовенство вездѣ преобладаетъ надъ дворянствомъ и чиновничествомъ [1]); эти же два послѣдніе или вѣрнѣе въ большинствѣ случаевъ—чиновники [2]), вездѣ преобладали надъ сословіями торговыми—почетными граж-

---

[1]) Къ сожалѣнію нельзя рѣшить, разумѣютъ ли «таблицы» подъ духовенствомъ только одно бѣлое или и черное вмѣстѣ.

[2]) «Таблицы» не даютъ отдѣльно свѣдѣній о дворянахъ и чиновникахъ, численность тѣхъ и другихъ выражается одной цифрой; благодаря чему мы встрѣчаемъ цифры по рубрикѣ «дворянъ и чиновниковъ»—въ заштатныхъ городахъ и даже посадахъ; очевидно, что въ этихъ цифрахъ нужно видѣть чиновниковъ только, да и то, быть можетъ отставныхъ.

данами и купцами всѣхъ трехъ гильдій вмѣстѣ; эти послѣдніе—дѣйствительные представители сколько нибудь значительной торговли и промышленности въ Россіи—въ большинствѣ городовъ почти вовсе блистали своимъ отсутствіемъ; а въ немногихъ изъ нихъ—составляли, исключая столицъ, да одного, двухъ городовъ губернскихъ—ничтожное меньшинство. Подтвердимъ все это краснорѣчивыми цифрами.

Городское населеніе европейской Россіи и Сибири вмѣстѣ достигало въ 1847 цифры въ 4727619 человѣкъ, изъ нихъ 2344599 человѣкъ—мѣщанъ; т. е. послѣдніе составляли болѣе чѣмъ 50 процентовъ всего городскаго населенія; между тѣмъ какъ купцы всѣхъ трехъ гильдій составляли лишь 4, 5 процента [1]), а почетные граждане всего только 0, 15 процента; дворяне и чиновники 5, 5 процента; и наконецъ духовенство—1, 4 процента [2]). Если опредѣлить процентное отношеніе каждаго изъ этихъ сословій къ городскому населенію вообще по губерніямъ, то получатся еще болѣе любопытныя цифры. Въ девятнадцати губерніяхъ все городское населеніе состояло почти исключительно изъ мѣщанъ [3]); притомъ, незначительный процентъ купеческаго населенія имѣлъ мѣсто лишь въ губернскихъ городахъ. Minimum мѣщанскаго населенія мы встрѣчаемъ въ городахъ петербургской губерніи, гдѣ оно достигаетъ всего десяти процентовъ; этотъ minimum объясняется характеромъ населенія Петербурга, гдѣ мѣщанство достигаетъ всего девяти съ небольшимъ процентовъ; такъ что въ уѣздныхъ то городахъ этой губерніи—все также мѣщанство составляетъ если не большинство, то все таки большой процентъ; за петербургской слѣдуетъ московская губернія,

---

[1]) Купцы первой гильдіи составляютъ 0, 12 проц. всего городскаго населенія; купцы второй гильдіи—0, 2 проц.; купцы третьей гильдіи—4, 2 процента.

[2]) Эти процентныя отношенія опредѣлены по даннымъ третьей перечневой таблицы, изд. 1852.

[3]) Процентъ мѣщанскаго населенія въ этихъ губерніяхъ колебался между 91 процентомъ и 66, 6. Эти губерніи—ярославская, херсонская, харьковская, тверская, смоленская, псковская, подольская, орловская, новгородская, могилевская, минская, курская, кіевская, калужская, гродненская, вятская, волынская, витебская и виленская.

гдѣ мѣщанство составляетъ 21 процентъ всего городскаго населенія и наконецъ, херсонская губернія, въ которой лежитъ городъ Одесса; въ этой губерніи мѣщанское населеніе составляетъ съ небольшимъ тридцать процентовъ; во всѣхъ остальныхъ губерніяхъ это сословіе колеблется между 50 и 66 процентами. Что касается купечества (разумѣя подъ нимъ всѣ три гильдіи), то высшая цифра, которой оно достигаетъ—12 процентовъ [1]); но изъ этихъ двѣнадцати процентовъ почетныхъ гражданъ и купцовъ первыхъ двухъ гильдій всего полпроцента; остальныя $11^1/_2$ процентовъ—купцы третьей гильдіи; наименьшій же процентъ купеческое населеніе составляетъ въ городахъ трехъ западныхъ губерній—могилевской, виленской и гродненской, гдѣ этотъ процентъ—0, 5 [2]). Такимъ образомъ оказывается, что въ средѣ собственно торгово-промышленнаго населенія преобладаніе—на сторонѣ мѣщанства и купечества третьей гильдіи; но это послѣднее въ огромномъ большинствѣ, въ сущности, въ экономическомъ отношеніи почти ничѣмъ не отличалось отъ мѣщанства: такъ называемый гильдейскій капиталъ вмѣстѣ съ разнаго рода платежами достигалъ съ купцовъ третьей гильдіи maximum шестидесяти шести рублей [3]); ихъ права на производство торговли ограничиваются очень скромными размѣрами: они могутъ заниматься розничной торговлей только; содержать трактиры кабаки, портерныя лавки, заниматься транспортировкой кладей, фабричнымъ производствомъ со сбытомъ только въ предѣлахъ даннаго уѣзда и т. п. [4]). Стало быть, этотъ слой торгово-промышленнаго населенія, составляющій большинство въ средѣ купечества, вовсе

---

[1]) Въ новгородской губерніи. Въ орловской губ. оно составляетъ 11, 3 проц.; въ тверской и оренбургской—10 процентовъ; и въ этихъ губерніяхъ въ общемъ количествѣ купеческаго населенія главная роль—за купечествомъ третьей гильдіи.

[2]) Это въ могилевской губерніи; въ виленской—0, 6 проц. и въ гродненской—0, 7 процента.

[3]) «Уставъ о пошл.» (Св. Зак., т. V), ст. 486; minimum—20 рублей (въ Камчаткѣ), ст. 489. Въ предѣлахъ этихъ maximum и minimum и опредѣляется гильдейскій платежъ купцовъ третьей гильдіи «различно, смотря по мѣсту ихъ записки»—ст. 485.

[4]) «Уставъ торговый» (Св. Зак., т. XI), ст. 90.

не можетъ, составляя это большинство, указывать на особенное развитіе торговли и промышленности въ городахъ уже только благодаря сильно ограниченнымъ правамъ своимъ по торговлѣ и промышленности; но онъ de facto въ значительной части своей не содѣйствовалъ развитію торговли и промышленности даже и въ тѣхъ-то скромныхъ предѣлахъ, которые устанавливались закономъ. Извѣстно, что до самаго послѣдняго времени, именно до времени изданія новаго устава о воинской повинности, у насъ имѣлъ мѣсто замѣчательный фактъ въ средѣ городскаго населенія: существовали купцы, такъ сказать, фиктивные, купцы, никогда не помышлявшіе о томъ, чтобы пользоваться предоставленными имъ правами на занятіе торговлей и промыслами; это были купцы, вносившіе «купеческіе капиталы» не за эти права, а ради той привилегіи, въ силу которой все купечество, не исключая и третьей гильдіи освобождалось отъ рекрутской повинности. Чтобъ спасти своихъ сыновей отъ этой повинности, многіе мѣщане сколачивали свои послѣдніе гроши, чтобы выбраться въ купцы третьей гильдіи и быть въ состояніи вносить «капиталъ». Эти фиктивные купцы ни чѣмъ уже рѣшительно не отличались отъ мѣщанъ и немедленно, послѣ того какъ сыновьямъ «проходили года», возвращались въ среду этихъ послѣднихъ. Точнымъ подтвержденіемъ этого факта служитъ сильное уменьшеніе мелкихъ купеческихъ капиталовъ по изданіи новаго устава о воинской повинности, когда изчезло основаніе къ внесенію этихъ «капиталовъ» со стороны лицъ, не желающихъ пользоваться торговыми привилегіями купеческой гильдіи. Такимъ образомъ, повторяемъ, купечество третьей гильдіи въ почтенномъ большинствѣ рѣшительно нельзя отдѣлять отъ мѣщанства относительно значенія его въ общемъ строѣ городской общественной жизни.

Мы видѣли, что городское духовенство вообще составляло менѣе полутора процентовъ городскаго населенія имперіи; это въ среднемъ выводѣ; но взятое по губерніямъ, процентное отношеніе въ своемъ колебаніи только въ очень немногихъ городахъ поднимается значительно выше этого средняго вывода и въ очень многихъ опускается значительно ниже его [1]). Такъ что и объ

[1]) Наименьшій процентъ духовнаго населенія—въ городахъ ар-

этомъ элементѣ городскаго населенія, его вліяніи какъ въ экономическомъ такъ и интеллектуальномъ отношеніи на общій строй всего населенія многаго сказать не приходится; можно, и не имѣя для этого статистическихъ данныхъ, утверждать, не рискуя впасть въ грубую ошибку, что городское духовенство въ огромномъ большинствѣ случаевъ, съ точки зрѣнія экономическаго благосостоянія, стоитъ вообще очень не высоко и въ наше время, а четверть столѣтія тому назадъ тѣмъ болѣе.

Дворянство вмѣстѣ съ чиновничествомъ, какъ мы видѣли, составляетъ $5^1/_2$ процентовъ всего городскаго населенія Россіи и Сибири; по отдѣльнымъ губерніямъ взятое, оно уклоняется чаще на сторону меньшаго процента, чѣмъ большаго: minimum—$1^1/_2$ процента (въ городахъ бессарабской области); а maximum—11,3 процента—въ якутской области [1]); этотъ послѣдній фактъ—что наибольшаго процента дворянство и чиновничество достигаетъ въ такихъ хилыхъ городахъ, такой пародіи на нихъ, какъ города якутской области—категорическое доказательство того, что въ рубрикѣ «дворянство и чиновничество» преобладаетъ, и притомъ въ сильной степени, элементъ чиновничества: откуда могло въ якутской области явиться дворянство; или какимъ образомъ въ вологодской губерніи, не особенно изобиловавшей помѣщиками, могло бы дворянство составить почти $8^1/_2$ процентовъ городскаго населенія или въ вятской, гдѣ оно вовсе почти отсутствуетъ какъ классъ землевладѣльцевъ,—хотя бы и три процента? Не-

---

хангельской губерніи—0, 8. Въ городахъ западныхъ губерній—въ ковенской—этотъ процентъ вдвое меньше—0, 4. Наибольшій процентъ—5, 8—въ вологодской губерніи; въ городахъ костромской губерніи духовенство составляетъ 5, 2 проц.; а въ слѣдующей за этими губерніями—ярославской—уже только 2, 7 процента; дальше—вдругъ падаетъ очень быстро процентъ духовенства и постепенно доходитъ до указаннаго минимума.—Всѣ эти отношенія опредѣлены по даннымъ третьей «перечневой» таблицы. По отдѣльнымъ городамъ минимумъ духовенства падаетъ до 0, 2 процента (въ Мезени, арх. губ.); максимумъ же достигаетъ 6 процентовъ.

[1]) Въ ярославской губерніи дворянство и чиновничество составляло 3 процента городскаго населенія; въ вятской губ.—3, 3 проц. и т. д.; въ городахъ московской губерніи дворянство и чиновничество достигаетъ лишь 5 процентовъ. Въ петербургской губерніи оно составляетъ 8, 8 процентовъ; въ вологодской губерніи—8, 3 процента.

сомнѣнно, повторяемъ, что въ цифрахъ, означающихъ дворянство и чиновничество, послѣднее господствуетъ; этому положенію не противорѣчитъ даже и то обстоятельство, что въ городахъ петербургской губерніи дворянство и чиновничество составляетъ почти 9 процентовъ; такъ какъ въ Петербургѣ, какъ центрѣ государственной администраціи—чиновничество скопляется въ огромномъ количествѣ, несравненно большемъ, чѣмъ въ какомъ либо другомъ городѣ [1]). Наконецъ, не менѣе солиднымъ доказательствомъ ничтожнаго процента дворянства, жившаго въ нашихъ городахъ (дворянъ—помѣщиковъ), дворянства не чиновничества, служатъ такія, напр , оффиціальные факты, какъ заботы самаго правительства о «привлеченіи дворянства къ жительству» въ городахъ; живи оно въ нихъ, не было бы причины «привлекать» его туда; а между тѣмъ объ этомъ послѣднемъ, какъ я сказалъ уже правительство заботилось. Покрайней мѣрѣ въ 1825 году спеціальному комитету, занимавшемуся вопросомъ «объ улучшеніи состоянія городовъ», поручено было потребовать отъ генералъ-губернаторовъ въ числѣ другихъ мнѣній между прочимъ и мнѣніе о способахъ «привлеченія дворянства къ жительству въ городахъ» [2]);

---

[1]) Наконецъ, зачѣмъ дворянству, какъ уже было замѣчено, жить постоянно въ заштатныхъ или даже уѣздныхъ городахъ, а между тѣмъ мы находимъ подъ рубрикой «дворянъ и чиновниковъ» цифры даже въ такихъ городахъ, какъ уѣздные города, напр., архангельской губерніи; цифры эти достигаютъ нѣсколькихъ десятковъ; даже въ двухъ посадахъ этой губерніи мы встрѣчаемъ подъ этой рубрикой цифры 14 и 12; нѣтъ никакого сомнѣнія, что они означаютъ служащихъ, а быть можетъ и отставныхъ чиновниковъ. Данныя встрѣченныя нами въ «Журн. министерства внутр. дѣлъ», за 1835 г. (ч. XVIII, № 11, стр. 398) даютъ намъ возможность опереться въ нашемъ заключеніи на факты: въ «статист. таблицахъ» 1842 г. (свѣдѣнія—но 1840 г.) въ уѣздномъ городѣ костромской губ. Макарьевѣ дворянъ и чиновниковъ значится 57 человѣкъ по статист. же описанію костром. губ., помѣщенному въ указанномъ № журнала чиновниковъ въ этомъ городѣ значится 40 человѣкъ; тоже и относительно другихъ городовъ этой губерніи. См. также «Журн. министерства внутр. дѣлъ», тамъ же, стр. 551. По отношенію къ городамъ сѣверныхъ губ. и сибирскихъ слѣдуетъ имѣть въ виду и ссыльныхъ изъ дворянъ.

[2]) Архивъ министерства внутр. дѣлъ, департ. полиціи исполнит. № 181, «дѣло объ улучшеніи состоянія городовъ» 1825 г. См. также Варадинова, Исторія мин. вн. дѣлъ», ч. II, кн. 2, стр. 448.

и тѣ немногіе генералъ губернаторы, съ мнѣніями которыхъ намъ удалось познакомиться, вполнѣ констатировали фактъ отсутствія дворянскаго элемента въ городскомъ населеніи [1]).

Такимъ образомъ, въ скромномъ процентѣ интеллектнаго городскаго населенія главнѣйшей составной частью, если не исключительной, является чиновничество. Фактъ въ высокой степени важный. Элементъ этотъ въ экономическомъ отношеніи далеко не могъ играть той роли, какую могъ бы играть землевладѣльческій классъ дворянъ. Большинство, и очень почтенное, чиновничьяго класса составляетъ ничто иное, какъ именно городской пролетаріатъ, стоящій едвали на болѣе высокой степени благосостоянія, чѣмъ мѣщанство. Отсюда болѣе шестидесяти процентовъ городскаго населенія составляютъ наиболѣе недостаточные классы, судя по тѣмъ даннымъ, которыми мы пользовались; но на самомъ дѣлѣ недостаточные классы составляли несравненно большій процентъ городскаго населенія. Дѣло въ томъ, что всѣ статистическія свѣдѣнія о городскомъ населеніи ограничиваются лишь общей цифрой этого населенія и отдѣльными данными по семи разобраннымъ нами рубрикамъ (духовенство, дворяне и чиновники, почетные граждане, купцы 1 гильдіи, купцы

---

[1]) Въ томъ же архивѣ дѣла № 4302 и 1673 за 1828 годъ. Считаемъ не лишнимъ привести здѣсь въ высшей степени любопытные способы привлеченія дворянства къ городамъ, указанные ген.-губернаторами: одинъ рекомендовалъ «домы дворянъ освободить на всегда отъ натуральнаго постоя, замѣня его умѣренной платой»; дозволить имъ строить свои дома (за опредѣленную плату) и на городскихъ выгонахъ; завести въ городахъ «вольные пансіоны для воспитанія ихъ дѣтей»; завести «публичныя увеселенія, благородныя собранія, танцовальные классы, гулянье въ садахъ, театръ»; другой причины отсутствія видитъ въ занятіяхъ «сельскимъ хозяйствомъ» и уже не вѣритъ «въ танцовальныя собранія» и даже «англійскій клубъ», какъ въ средство привлеченія дворянства къ городамъ, указывая, что и то, и другое въ губернскомъ городѣ существуетъ, но не привлекаетъ дворянъ. Единственное средство онъ видитъ—въ улучшеніи способа отбыванія постойной повинности; двое, вмѣстѣ съ первымъ, указываютъ на театръ и «публичныя увеселенія»; одинъ (воронежскій) какъ на средство указываетъ на «высшее преподаваніе наукъ, университетъ, лекціи и разширеніе «торговой дѣятельности».

2 гильдіи, купцы 3 гильдіи и мѣщане), а классы этихъ рубрикъ вовсе не составляютъ всего городскаго населенія, полныхъ ста процентовъ его. Изъ общей цифры городскаго населенія, простиравшейся, какъ мы видѣли до 4727619 человѣкъ, указанныя въ таблицахъ сословія составляли всего 2906857 человѣкъ; разницу же между этими двумя цифрами, достигавшую почти двухъ милліоновъ и составлявшую ни болѣе, ни менѣе какъ тридцать восемь съ половиной процентовъ, т. е. болѣе трети всего городскаго населенія, составляетъ нѣчто «таблицамъ» неизвѣстное, иксъ. Въ высшей степени интересно ради нашей цѣли знать къ какой категоріи городскаго населенія нужно отнести этотъ таинственный иксъ. Статистическія таблицы, Временникъ статистическій и т. п. изданія, повторяемъ, не даютъ никакихъ данныхъ для опредѣленія этого икса; къ счастію на основаніи кое какихъ данныхъ, заключающихся въ «Журналѣ министерства внутр. дѣлъ» можно попытаться опредѣлить его [1]). По статистическимъ даннымъ, касающимся городскаго населенія, приведеннымъ въ большей части статей, разбросанныхъ въ этомъ журналѣ, начиная съ 1832 года и кончая 1861, оказывается нѣкоторая возможность опредѣлить, изъ кого составлялись не приведенные въ упомянутыхъ изданіяхъ слишкомъ 38 процентовъ городскаго населенія. Уже въ одномъ изъ примѣчаній, приведенныхъ для указанія, кому принадлежали въ городахъ деревянные домы, говорилось объ отставныхъ солдатахъ, крестьянахъ, разночинцахъ и т. п., какъ владѣльцахъ этихъ домовъ; вотъ эти то разночинцы, солдаты и крестьяне и составляли искомые нами $38^1/_2$ процентовъ. Такъ, въ 1831 году въ Москвѣ такіе элементы какъ цеховые, дворовые и крестьяне и «разнаго званія люди» составляли 57 процентовъ всего городскаго населенія [2]); а въ Петербургѣ эти

[1]) Его можно бы опредѣлить и по изданію министерства вн. дѣлъ, «Экономическое состояніе городскихъ поселеній европ. Россіи», 2 тома 1863 г; но это было бы совсѣмъ непосильной работой, такъ какъ среднихъ выводовъ о количествѣ городскаго населенія по губерніямъ въ этомъ изданіи нѣтъ; между тѣмъ какъ въ статьяхъ «Журн. минист. вн. дѣлъ», эти выводы встрѣчаются.

[2]) «Журн. минист. вн. дѣлъ» 1832 г., ч. VI, № 2, стр. 36—

элементы составляли даже 65 проц. всего городскаго населенія [1]); такимъ образомъ въ столицахъ эти элементы преобладаютъ значительно надъ мѣщанствомъ. Всѣ эти элементы—элементы низшіе, живущіе поденнымъ трудомъ. Если въ столицахъ эти элементы, составляя низшіе слои населенія, указываютъ на извѣстную степень развитія въ этихъ городахъ торговли и промышленности (все это—или ремесленники, или фабричные, или извощики, ямщики, поденщики); если они могутъ служить признакомъ такого же развитія въ нѣкоторыхъ изъ наиболѣе населенныхъ и торгово-промышленныхъ губернскихъ и уѣздныхъ городовъ, которыхъ такое меньшинство; то во всѣхъ остальныхъ наличность этихъ слоевъ населенія ни въ какомъ случаѣ не можетъ служить такимъ признакомъ; а между тѣмъ и въ нихъ эти элементы составляютъ опредѣленный процентъ городскаго населенія; такъ въ городахъ орловской губерніи они составляютъ 11, 5 процента всего городскаго населенія [2]); въ городахъ вологодской губерніи—15 слишкомъ процентовъ [3]) и т. п.

И такъ въ концѣ концовъ оказывается, что около шестидесяти процентовъ городскаго населенія за первую половину настоящаго столѣтія составляли духовенство, мѣщанство и чиновники съ купцами третьей гильдіи, а тридцать восемь—низшіе слои населенія—ремесленники, фабричные, поденщики и т. п.; стало быть, на дворянъ и торгово-промышленное сословіе

извлеченіе изъ отчетовъ оберъ полиціймейстеровъ за 1831 годъ. См. также 1835 г., ч. XV, № 2, стр. 413. 1838 г., ч. XXVII, стр. 301—303.

[1]) Тамъ же, стр. 44: цеховыхъ—11795; разночинцевъ—63119; дворовыхъ людей—98098; крестьянъ—117426 и охтенскихъ жителей(?) 2911. См также Журн. минист. вн. дѣлъ, 1834 г., ч. XI, № 1, стр. 23 и 24—тотъ же почти процентъ.

[2]) Тамъ же, 1838, ч. XXVIII, № 6, стр. 409. Причемъ, несомнѣнно въ губернскомъ городѣ или такомъ уѣздномъ какъ Елецъ (25871 жит.) эти слои населенія достигаютъ несравненно большаго процента, чѣмъ мѣщанство; это можно заключить изъ того, что въ Харьковѣ въ 1837 году они составляли 50 процентовъ населенія. Тамъ же, № 5, стр. 209; ч. XVIII, стр. 501; а также, ч. XVI, стр. 215, 249.

[3]) Тамъ же, 1836 г., ч. XXII, стр. 392 и 393. Въ тобольской губерніи это населеніе составляетъ 17 проц. Тамъ же, 1837 г., ч. XXIII, стр. 53.

въ высшихъ его представителяхъ, остается какихъ нибудь два, три процента. Мы не будемъ пускаться здѣсь въ изслѣдованіе вопроса о состояніи торговли и промышленности въ нашихъ городахъ, вопроса, стоящаго въ связи съ вопросомъ о развитіи того и другаго въ Россіи вообще: это не входитъ въ нашу задачу. Мы ограничимся въ данномъ случаѣ для заключенія о благосостояніи городскаго населенія только нѣкоторыми статистическими указаніями на торговые обороты, фабрики, заводы, промышленныя заведенія вообще, имѣвшія мѣсто въ нашихъ городахъ до начала шестидесятыхъ годовъ настоящаго столѣтія; укажемъ также, въ нѣсколькихъ словахъ и на тотъ фактъ, который имѣетъ по отношенію къ нашимъ городамъ гораздо больше, думаемъ, значенія, чѣмъ это можетъ показаться при повехностномъ взглядѣ на дѣло; я говорю о земледѣльческой промышленности, имѣющей мѣсто, притомъ въ значительной степени, во многихъ изъ нашихъ городовъ и до настоящаго времени [1]).

Изъ сорока трехъ губернскихъ городовъ, экономическое состояніе которыхъ очерчивается статистическими данными изданія, которымъ мы пользовались, двадцать одинъ въ торговомъ и промышленномъ отношеніяхъ не играютъ почти никакой роли; составители статистическаго описанія каждаго изъ нихъ, говоря о торговлѣ или промышленности, обыкновенно употребляютъ эпитеты «весьма ограничена», «незначительна», «ничтожна»; или выраженія «не имѣетъ никакого значенія», «весьма ограниченныхъ размѣровъ», «не имѣетъ особеннаго значенія» и т. п. [2]). Изъ остальныхъ двадцати двухъ есть такіе, въ которыхъ, какъ

---

[1]) Всѣ свѣдѣнія, касающіяся торговли, фабричной и заводской промышленности, а также и хлѣбопашества взяты нами изъ оффиціальнаго изданія «Экономич. состояніе городск. поселеній европ. Россіи», изд. 1863 г. Здѣсь эти свѣдѣнія помѣщены за 1861—1862 года.

[2]) Эти города: Симферополь, Вологда, Петрозаводскъ, Новгородъ, Псковъ, Пермь, Уфа, Херсонъ, Екатеринославъ, Рязань, Курскъ, Полтава, Черниговъ, Смоленскъ, Могилевъ, Вильно, Витебскъ, Гродно, Минскъ (объ этомъ говорится, что онъ хуже уѣзднаго города) Каменецъ-Подольскъ, Житоміръ. Къ сожалѣнію цифры, выражающія торговые или фабричные обороты, изданіе даетъ лишь относительно

напр., въ Орлѣ и Самарѣ [1]), хотя торговые обороты и достигаютъ значительныхъ размѣровъ, но, находясь въ рукахъ иногородныхъ купцовъ, сравнительно мало отражаются на благосостояніи мѣстныхъ жителей. Далѣе, изъ городовъ, торговые и промышленные обороты которыхъ «значительны» или «весьма обширны», къ дѣйствительно торговымъ, полнымъ жизни городамъ, можно отнести лишь такіе, какъ Нижній-Новгородъ, Казань, Харьковъ, Кіевъ, Саратовъ, обороты которыхъ простираются на десятки милліоновъ [2]). Во всѣхъ остальныхъ обороты эти не идутъ выше нѣсколькихъ сотъ тысячъ [3]), много, нѣсколькихъ милліоновъ [4]). Такимъ образомъ въ европейской Россіи сколько нибудь значительныхъ торговыхъ и промышленныхъ городовъ въ средѣ губернскихъ—очень не много; прибавимъ къ нимъ такіе не губернскіе города, какъ Одесса, Таганрогъ, и мы почти исчерпаемъ всѣ «значительные» торгово-промышленные города: останется назвать еще нѣсколько уѣздныхъ городовъ, торговые обороты которыхъ достигаютъ сколько нибудь значительныхъ размѣровъ; къ такимъ нужно отнести: Рыбинскъ этотъ «центръ притяженія и исходный пунктъ торговли и судоходства совершенно всей волжской системы», на биржѣ и торговой пристани котораго совершаются милліонные обороты; хотя собственно говоря эти

немногихъ изъ нихъ, да и то, давъ напр., цифру, выражающую величину торговаго оборота, она не даетъ цифръ фабричной и заводской промышленности или на оборотъ.

[1]) «Въ хлѣбныхъ и сальныхъ операціяхъ», говорится о Самарѣ. «мѣстное купечество принимаетъ весьма незначительное участіе, которое составляетъ не болѣе 10 проц. всего закупа». А эти операціи—самыя главныя.

[2]) И въ данномъ случаѣ мы должны замѣтить, что цифръ относительно большинства этихъ городовъ мы не имѣемъ сколько нибудь точныхъ, въ большинствѣ случаевъ всѣ свѣдѣнія ограничиваются замѣчаніями въ родѣ—«важнѣйшій торговый пунктъ», «важнѣйшій городъ Россіи» и т. п.

[3]) Владиміръ: торговля до 800 тыс.; фабричное и торговое производство до 200 тыс; Житоміръ: торговые обороты до 250 тыс. Вятка: торговые обороты до 300 тыс.; Пенза, Тула.

[4]) Ярославль, Херсонъ, Тверь, Тамбовъ, Симбирскъ, Архангельскъ и др.

обороты далеко не такъ отражаются на уровнѣ экономическаго благосостоянія мѣстнаго населенія, какъ если бы они носили менѣе, такъ сказать, внѣшній характеръ [1]); Ростовъ на Дону, обороты котораго по внутренней и внѣшней торговлѣ доходятъ до 35 милліоновъ рублей; а фабричное производство достигаетъ 2 мил. рублей; Бердичевъ—этотъ центръ еврейскихъ банкировъ; Моршанскъ, гдѣ одного хлѣба скупается на нѣсколько милліоновъ рублей и гдѣ салотопенные и мыловаренные заводы производятъ на сумму около милліона рублей; Кременчугъ, торговые обороты котораго простираются до 10 милліоновъ рублей; а фабричное производство—почти до милліона; и наконецъ, такіе, какъ Бѣлевъ, Мценскъ, Гжатскъ, Угличъ, Ростовъ и пожалуй Зубцовъ, Брянскъ. Вотъ и всѣ сколько нибудь значительные торговые города изъ уѣздныхъ; а вѣдь ихъ мы видѣли сотни. Во многихъ изъ этихъ сотенъ городовъ, вовсе не существуетъ торговаго класса, представителями котораго являются два, три купца третьей гильдіи; промышленность вырождается въ нихъ въ ремесла и обыкновенно ограничивается тѣми предметами первой необходимости, которые удовлетворяютъ несложныя потребности небогатыхъ мѣстныхъ обывателей, да развѣ крестьянъ ближайшихъ селъ и деревень; а торговля состоитъ въ мелочномъ торгѣ; такіе города—настоящіе центры русскаго пролетаріата. Разумѣется, все это мало дѣлаетъ наши города похожими дѣйствительно на города; они скорѣе какія-то странныя «поселенія», носящія названія города по какому-то недоразумѣнію. Ихъ уже на основаніи одного, указаннаго нами выше, признака нужно отнести къ особому виду поселеній—деревень-городовъ; ихъ можно и слѣдуетъ отнести къ этому виду еще и потому, что въ очень многихъ изъ нихъ хлѣбопашество играетъ не послѣднюю роль.

Хлѣбопашество, какъ средство къ жизни, имѣетъ мѣсто, хотя въ большинствѣ случаевъ въ очень небольшихъ размѣрахъ, даже въ нѣкоторыхъ изъ нашихъ губернскихъ городовъ; притомъ такой видъ хлѣбопашества, при которомъ хлѣбопашцемъ-

[1]) Въ средѣ мѣстныхъ купцовъ, цифра которыхъ въ 1861 году достигла 154, купцовъ 1 гильдіи 4, а второй 16; причемъ мѣстной торговлей занимаются лишь купцы 3 гильдіи.

работникомъ является самъ владѣлецъ земли [1]). Оно достигаетъ почтенныхъ размѣровъ въ очень многихъ уѣздныхъ городахъ и во всѣхъ почти заштатныхъ; даже въ нѣкоторыхъ изъ первыхъ все мѣщанское населеніе (а оно—большинство) занимается исключительно хлѣбопашествомъ [2]); притомъ хлѣбопашцы арендуютъ обыкновенно землю отъ города; а за неимѣніемъ у послѣдняго таковой, «снимаютъ казенныя участки, не только прилегающіе къ городу, но и въ болѣе отдаленныхъ мѣстахъ», арендуютъ землю «у государственныхъ крестьянъ, у помѣщиковъ»; а въ большинствѣ уѣздныхъ городовъ если не все мѣщанское населеніе, то покрайней мѣрѣ многіе изъ среды его и купцовъ, даже нѣкоторые изъ духовенства и чиновниковъ [3]), занимаются земледѣліемъ. Что касается заштатныхъ городовъ, то въ большинствѣ этихъ городовъ, лежащихъ въ коренныхъ русскихъ губерніяхъ, все населеніе земледѣльческое, зачастую владѣющее собственною землею въ количествѣ достаточномъ для пропитанія и притомъ на общинныхъ началахъ, какъ это мы уже видѣли, напр., въ заштатномъ городѣ калужской губерніи Воротынскѣ; какъ это, очевидно, имѣло мѣсто, напр., въ заштатномъ городѣ полтавской губер., Глинскѣ [4]); вѣроятно въ обоихъ заштатныхъ городахъ

---

[1]) Имъ занимаются даже въ Харьковѣ, Саратовѣ (въ послѣд. немъ имъ занимаются 2432 мѣщанскія семьи); въ Самарѣ (230 семей); въ Кишиневѣ—(пятая часть мѣщанскаго населенія, около 15 тыс.); въ Тамбовѣ (около 500 семей); незначительное число—въ Черниговѣ, Симферополѣ, Смоленскѣ и др.

[2]) Напр., въ костромской губерніи въ уѣздн. городѣ Варнавинѣ. Царевъ—въ астрахан. губ.; Городокъ и Невель—витебской губ.; Яренскъ—вологод. губ.; Новоградъ—Волынскъ и Острогъ въ волынск. губ. и т. д. Вообще во многихъ губерніяхъ есть такіе города.

[3]) Напр. въ уѣздномъ городѣ костромской губ. Буѣ занимается имъ одно лицо духовнаго званія и четверо чиновниковъ; въ старомъ Осколѣ (курск. губ.) земледѣліемъ занимается семь человѣкъ изъ дворянъ; и др.

[4]) «Населеніе Глинска исключительно земледѣльческое, отчасти на собственныхъ земляхъ, а болѣе на нанимаемыхъ у сосѣднихъ помѣщиковъ изъ доли урожая». Думаемъ, что изъ этихъ словъ можно заключить объ общинномъ землевладѣніи, если о немъ въ г. Воротынскѣ приходится заключать изъ слѣдующихъ словъ: жители «занимаются хлѣ-

симбирской губерніи (Котяковъ и Тагай), населеніе которыхъ въ 1861 году состояло главнымъ образомъ изъ удѣльныхъ крестьянъ. Можно предполагать, что на началахъ общиннаго же землевладѣнія занимаются хлѣбопашествомъ также и государственные крестьяне (большинство населенія) въ заштатныхъ городахъ харьковской губерніи—Бѣлополье и Золочевѣ.

Само правительство смотрѣло, покрайней мѣрѣ въ первой половинѣ настоящаго столѣтія, на хлѣбопашество, какъ на одно изъ средствъ къ жизни городскаго населенія, средствъ играющихъ очень важную роль. Этотъ взглядъ высказанъ былъ министерствомъ внутрен. дѣлъ въ 1844 году по поводу одного изъ проэктовъ «обезпеченія продовольствія», представленныхъ въ это министерство. Авторъ проэкта [1]) въ качествѣ одной изъ мѣръ такого обезпеченія предлагалъ отобрать у городовъ земли и запретить городскому населенію занятіе хлѣбопашествомъ. На это предложеніе министерство заявило, что оно исходитъ изъ полнаго незнанія авторомъ его русской городской жизни. Оно соглашалось, что занятіемъ городскаго населенія должны быть торговля и промыслы; соглашалось и съ тѣмъ, что «такъ дѣйствительно и бываетъ въ городахъ настоящихъ, въ городахъ не по одному только имени»; что такъ есть въ нашихъ губернскихъ и нѣкоторыхъ уѣздныхъ городахъ, и только; во всѣхъ же остальныхъ городахъ это далеко не такъ: во всѣхъ тѣхъ городахъ, «которые возведены въ сіе званіе правительствомъ единственно въ видахъ государственной администраціи», у насъ занимаются земледѣліемъ; что министерство и находитъ совершенно естественнымъ въ городахъ «вчера еще бывшихъ деревнями»; мало того, оно пророчествуетъ, что многіе изъ такихъ городовъ никогда не сдѣлаются настоящими городами и что «воспретить такимъ городамъ производство хлѣбопашества, значило бы лишить ихъ возможности насущнаго пропитанія, осудить

бопашествомъ, снимая землю у города»; между тѣмъ какъ на дѣлѣ она—въ общинномъ владѣніи этого населенія. Прямыя указанія на «общинное владѣніе» населеніемъ заштатнаго города землей—во 2 П. С. З. № 42076.

[1]) Нѣкто Ефросимовъ, членъ московскаго общества сельскаго хозяйства.

жителей ихъ на голодную смерть» [1]). Лучшаго доказательства значенія хлѣбопашества въ нашей городской общественной жизни трудно и требовать.

Общеизвѣстный фактъ, что во многихъ губерніяхъ европейской Россіи въ средѣ крестьянъ-землевладѣльцевъ въ силу недостаточности земельнаго надѣла съ одной стороны и тяжести податей съ другой сильно развиты такъ называемые «отхожіе промысла». Этотъ фактъ имѣетъ мѣсто, хотя и трудно судить, за отсутствіемъ данныхъ, въ какомъ объемѣ, и въ большинствѣ нашихъ городовъ: податныя сословія—мѣщане и фиктивные купцы прежней третьей гильдіи въ значительномъ количествѣ покидаютъ свои города и уходятъ въ отхожіе промысла въ столицы и большіе торговые города [2]), или даже, какъ это ни странно, идутъ «на сельскія работы» [3]).

Само собою разумѣется, что благодаря такому экономическому состоянію нашихъ городовъ, ихъ роли относительно торговли и промышленности, огромное большинство населенія ихъ, какъ уже не разъ было замѣчено, едвали достигало уровня даже средняго благосостоянія, что не можетъ не отражаться на самомъ городскомъ хозяйствѣ и городскомъ самоуправленіи вообще; а потому, это хозяйство, въ свою очередь, можетъ служить однимъ изъ лучшихъ матеріаловъ для опредѣленія уровня благосостоянія городскаго населенія. Дѣйствительно, бюджеты огромнаго большинства нашихъ городовъ за первую половину настоящаго столѣтія почти нищенскіе; почему далеко не всѣ города были въ состояніи пользоваться, такъ сказать, цѣльными городскими учрежденіями, не

---

[1]) Варадиновъ—Исторія министерства вн. дѣлъ, ч. III; кн. 3, стр. 124—128.

[2]) Въ «Экономич. состояніи город. поселеній», въ описаніи каждаго города есть особая рубрика—«отлучки для промысловъ» и подъ этой рубрикой всегда можно найти болѣе или менѣе значительную цифру мелкаго купечества и мѣщанства получившаго паспорты. Приводить примѣры было бы слишкомъ утомительно.

[3]) Напр., «значительная часть обывателей» города Челябы (уѣзд. гор. оренбургской губ.); вѣроятно этотъ фактъ имѣетъ мѣсто не въ одной Челябѣ, а и во многихъ городахъ; мы только не имѣемъ объ этомъ свѣдѣній.

смотря на то, что, какъ мы видѣли, содержать приходилось только канцеляріи этихъ учрежденій. Прежде чѣмъ перейдти къ разсмотрѣнію бюджетовъ, мы остановимся нѣсколько на фактахъ болѣе непосредственно характеризующихъ уровень благосостоянія населенія нѣкоторыхъ городовъ. Эти факты даетъ намъ полное собраніе законовъ.

Въ 1801 году одинъ изъ уѣздныхъ городовъ новороссійской губерніи, вслѣдствіе того, что въ немъ, благодаря бѣдности его населенія, не оказывалось «никакой удобности» для существованія учрежденій и органовъ уѣздной администраціи—нѣтъ ни зданій для самихъ присутственныхъ мѣстъ, ни «достаточнаго строенія, въ которомъ бы чиновники и пріѣзжающіе по надобностямъ до судовъ могли безъ нужды и утѣсненія тамошнихъ жителей помѣщаться»—пересталъ быть административнымъ центромъ, будучи замѣненъ сосѣднимъ селомъ, въ которомъ оказалось триста дворовъ, число гораздо большее числа дворовъ города [1]). Въ 1854 году одинъ изъ заштатныхъ городовъ былъ избавленъ ото всѣхъ городскихъ учрежденій (ратуши, сиротскаго и словеснаго судовъ), а жители его—323 души—перечислены, согласно ихъ желанію, въ государственные крестьяне [2]). Хотя въ высочайше утвержд. мнѣніи государственнаго совѣта, состоявшемся по этому поводу, мотивовъ такого упраздненія и не приведено, но они понятны сами собою изъ того обстоятельства, что мѣщане этого городка, перечисленные въ государственные крестьяне, избавляются отъ всей, числившейся на нихъ «по мѣщанскому званію, податной недоимки». Такая же участь и все по тѣмъ же причинамъ—полной несостоятельности населенія—постигла въ 1862 и 1865 годахъ два изъ заштатныхъ городовъ воронежской губерніи съ перечисленіемъ ихъ обывателей-мѣщанъ въ государственные же крестьяне [3]). Во всѣхъ трехъ

---

[1]) 1 П. С. З. № 19757.

[2]) 2 П. С. З. № 27847.

[3]) Тамъ же, № 38277 и № 42076. Второй городъ—Калитву—хотѣли упразднить вмѣстѣ съ первымъ—Мевенскомъ; но калитвяне «не изъявили на это упраздненіе согласія, не желая, повидимому, лишиться съ переходомъ въ крестьянское званіе значительной части находя-

этихъ случаяхъ вся выгонная городская земля обращена въ общинную собственность новыхъ крестьянъ. Тоже самое явленіе было причиной и упраздненія городскихъ учрежденій въ данномъ городѣ, причисленія его къ вѣдомству учрежденій другихъ городовъ [1]), или замѣна однихъ, болѣе или менѣе сложныхъ городскихъ учрежденій другими, менѣе сложными: думъ и магистратовъ, ратушами; ратушъ и сиротскихъ судовъ одними ратушами и т. п. [2]). А такихъ приписанныхъ, такъ сказать, къ другимъ городамъ городовъ, городовъ съ сокращеннымъ числомъ учрежденій, не мало; не мало, наконецъ, и такихъ которые вѣдались полиціей въ европейской Россіи и Сибири. Городовъ, неимѣющихъ самостоятельнаго управленія, отданныхъ въ вѣдѣніе учрежденій другихъ городовъ, такъ сказать, городовъ приписанныхъ—двадцать восемъ; городовъ, хотя и неприписанныхъ къ другимъ, но все таки неимѣющихъ собственнаго выборнаго управленія, а завѣдываемыхъ до 1867 года въ европейской Россіи, а въ Сибири, быть можетъ, и до сихъ поръ, полиціей—десять; обѣ категоріи этихъ городовъ одинаково вполнѣ несостоятельны, какъ города; къ нимъ слѣдуетъ присоединить еще третью кате-

---

щейся въ ихъ пользованіи земли»; рѣшено было изслѣдовать дѣло. По изслѣдованіи оказалось, что мѣщанъ въ городѣ всего 58 человѣкъ; все остальное населеніе—1837 душъ—государственные крестьяне, въ «общемъ владѣніи» которыхъ и находилась вся городу отмежеванная земля.

[1]) Напр., въ городахъ петербургской губ.—Павловскѣ и Гатчинѣ «по небольшему числу купцовъ и мѣщанъ въ нихъ жительствующихъ», ратуши уничтожаются, а города вѣдаются царскосельской ратушей. 1811 годъ. 1 П. С. З. № 24538. Тоже въ 1829 году сдѣлано съ Чембаровымъ (пензенской губ.) 2 П. С. З. № 916; а также—№ 2079.

[2]) Напр., за неимѣніемъ вовсе купцовъ и достаточнаго количества мѣщанъ, годныхъ къ отправленію общественныхъ должностей, въ г. Колѣ (арх. губ.) при императорѣ Павлѣ оказалось невозможнымъ «содержать всѣ тѣ присутственныя мѣста, которыя исполнять должно по выборамъ изъ гражданъ»; почему магистратъ, городская дума и сиротскій судъ замѣняются ратушей. 1 П. С. З. № 18744; въ 1808 году по той же причинѣ въ г. Царскомъ-Селѣ упразднена дума; дѣла ея переданы ратушѣ. Тамъ же, № 23427. Тоже въ г. Онегѣ. Тамъ же, № 28085 и нѣсколькихъ другихъ городахъ архангел. губ. 2 П. С. З. № 2319 и др...

горію—категорію городовъ, у населенія которыхъ не стаетъ силъ даже на самое несложное коллегіальное управленіе; городовъ, въ которыхъ все отдается въ руки одного лица—мѣщанскаго или городскаго старосты; это сибирскіе «малолюдные» города; ихъ въ Сибири и европейской Россіи двадцать шесть. Остается еще категорія, наиболѣе значительная по количеству заключающихся въ ней городовъ; категорія, подъ которую мы подводимъ города, во главѣ самоуправленія которыхъ стоитъ городской голова съ канцеляріей и одно или нѣсколько выборныхъ судебныхъ учрежденій; и города во главѣ управленія которыхъ стоятъ ратуша или магистратъ, а для отправленія сословнаго суда—одно или нѣсколько выборныхъ учрежденій; такихъ городовъ—сто сорокъ семь [1]). Такимъ образомъ, городовъ, неимѣвшихъ силъ организовать изъ среды своего населенія всѣхъ городскихъ учрежденій, установленныхъ закономъ для городовъ, если можно такъ выразиться, нормальныхъ, существовало въ европейской Россіи и Сибири до введенія городоваго положенія 1870 года двѣсти одиннадцать. Припомнимъ мотивы введенія въ указанныхъ городахъ этихъ ненормальныхъ учрежденій и мы поймемъ, что представляли собою эти города, каково было экономическое состояніе ихъ населенія.

Но если такія упрощенныя учрежденія могутъ служить несомнѣннымъ признакомъ низкаго уровня развитія городскаго благосостоянія, почти полнаго отсутствія въ городахъ торгово-промышленнаго сословія, то во всякомъ случаѣ эти учрежденія не есть исключительный признакъ того и другаго; правда, можно смѣло утверждать, что всѣ города, управляемые этого рода учрежденіями, страдаютъ обоими указанными недостатками; но нельзя утверждать, на оборотъ, что только они, эти города, ими и стра-

---

[1]) Всѣ эти данныя мы выбрали изъ изданія министерства вн. дѣлъ—«Городскія поселенія въ россійской имперіи»—1860—1865 г. Это изданіе министерства, едвали не наиболѣе дорогое послѣ «списковъ населен. мѣстъ рос. имперіи» изъ всѣхъ его изданій, въ то же время едвали не наименѣе полезное: кромѣ историческихъ очерковъ многихъ городовъ и превратностей ихъ администраціи въ теченіи настоящаго столѣтія—въ немъ ничего нѣтъ.

дают: многіе изъ городовъ, во главѣ которыхъ стоитъ дума, ни въ какомъ случаѣ не могутъ похвалиться сколько нибудь особеннымъ развитіемъ благосостоянія и торгово-промышленнаго класса въ средѣ своего населенія. Болѣе прочнымъ въ данномъ случаѣ основаніемъ для сужденія о томъ и другомъ можетъ послужить бюджетъ каждаго отдѣльнаго города. Какъ по валовой, такъ въ особенности по отдѣльнымъ цифрамъ бюджета, можно составить очень вѣрное представленіе о богатствѣ нашихъ городовъ, развитіи въ нихъ торговли, промышленности, объ уровнѣ благосостоянія ихъ населенія. Въ слѣдующихъ строкахъ мы и обратимся къ ознакомленію съ бюджетами нашихъ городовъ [1]).

Прежде всего мы возьмемъ валовыя цифры городскихъ доходовъ по губерніямъ за два года, отстоящіе одинъ отъ другаго на разстояніи цѣлой четверти вѣка, чтобы въ одно и тоже время ознакомиться съ цифрой городскихъ доходовъ въ данный моментъ и развитіемъ этихъ доходовъ въ теченіи двадцатипятилѣтняго періода времени.

Изъ пятидесяти одного губернскаго города [2]), о бюджетахъ которыхъ мы имѣемъ данныя за 1844 годъ, доходы десяти не достигали десяти тысячъ [3]); въ восемнад-

---

[1]) Въ данномъ случаѣ мы будемъ пользоваться почти исключительно изданіемъ хозяйственнаго департамента министерства вн. дѣлъ «Общественное устройство и хозяйство городовъ» 2 тома 1859 г. Въ этомъ изданіи содержатся данныя за періодъ времени съ 1838 по 1858 годъ включительно. Первый томъ этого изданія содержитъ въ себѣ только валовыя цифры дохода и расхода каждаго города; остатокъ или дефицитъ въ годовомъ бюджетѣ; и наконецъ, за нѣкоторые годы—цифры «капиталовъ», долговъ и недоимокъ, за время отъ 1838 года до 1853; а второй—тѣже данныя за слѣдующія пять лѣтъ и подробныя данныя по отдѣльнымъ статьямъ доходовъ и расходовъ. Благодаря наличности этихъ то послѣднихъ данныхъ мы и пользуемся главнымъ образомъ этимъ изданіемъ; хотя валовыя цифры, впрочемъ, только доходовъ, мы имѣемъ въ II т. в. I, «Статистическ. Временника» даже за 1869 годъ.

[2]) Въ этомъ числѣ—одинъ областной (Кишиневъ) и два градоначальства (Одесса и Таганрогъ).

[3]) Красноярскъ—5945 р.; Смоленскъ—6720 р.; Екатеринославъ—6885 р.; Тобольскъ—8063 р.; Симферополь—8118 р; Ковно—8407 р.;

цати городахъ доходы колебались между десятью и двадцатью тысячами, не достигая послѣдней цифры [1]); въ шести городахъ доходы были свыше двадцати, но не достигали тридцати тысячъ [2]); въ четырехъ городахъ цифра доходовъ превышала тридцать, но не достигала сорока тысячъ [3]); въ трехъ городахъ доходы, перейдя за сорокъ не доходили до пятидесяти тысячъ [4]); свыше пятидесяти, но ниже шестидесяти тысячъ рублей доходы—лишь въ одномъ городѣ [5]); въ одномъ городѣ доходъ переходитъ за шесть десятковъ тысячъ—Харьковѣ; въ одномъ, онъ свыше семидесяти тысячъ (Кіевъ); въ одномъ же—свыше восьмидесяти тысячъ и въ двухъ—Казань и Астрахань—онъ колеблется между девятью десятью и ста тысячами; только въ Нижнемъ-Новгородѣ онъ переходитъ за сто тысячъ; въ Одессѣ доходы превышаютъ полмильона рублей и лишь въ обѣихъ столицахъ—нѣсколько выше мильона [6]).

Какъ бы плохи условія нашей городской жизни не были, какъ бы медленно не развивалось торгово-промышленное городское населеніе, но все таки условія эти улучшались, самое населеніе развивалось въ экономическомъ отношеніи, что и должно было выразиться въ извѣстномъ возрастаніи городскихъ доходовъ. Они въ теченіи четверти столѣтія дѣйствительно и возросли; но возросли, не смотря на всю ту массу всевозможныхъ сборовъ, которые, мы видѣли, введены были постепенно въ пользу городовъ въ теченіе первой половины нынѣшняго столѣтія, не-особенно сильно. Въ почтенномъ большинствѣ губернскихъ городовъ—

Гродно—8564 р.; Петрозаводскъ—8429 р.; Уфа—9813 р.; Владиміръ—9847 руб.

[1]) Изъ нихъ въ одиннадцати цифра доходовъ не достигала 15 тысячъ и только въ семи она достигала 16, 17 и 19 тысячъ.

[2]) Воронежъ—22033 р.; Томскъ—22671 р.; Тула—23096 р.; Новгородъ—23329 р.; Таганрогъ—2723 р.; Тверь—29760 р.

[3]) Иркутскъ—30141 р.; Курскъ—30707 р.; Симбирскъ—32828 р.; и Архангельскъ—36425 р.

[4]) Калуга—40490 р.; Ярославль—41641 р.; и Вильно—46577.

[5]) Орелъ—51847 рублей.

[6]) Въ Одессѣ—575036 р.; въ Петергургѣ—1723145 р., а въ Москвѣ—1069000 р.

въ тридцати семи изъ пятидесяти одного—доходы вы
сли отъ полутора до трехъ съ половиной разъ [1]); въ оди
надцати—они увеличились отъ четырехъ до семи разъ
и только въ одномъ городѣ, благодаря совершенно исключите
нымъ условіямъ его возникновенія—болѣе чѣмъ въ шестна
цать разъ [3]). Теперь, четверть столѣтія спустя, мы уже
встрѣчаемся болѣе съ бюджетами городовъ, недостигавшими
сяти тысячъ; теперь бюджетъ опускается ниже двадцати ты
сячъ только въ трехъ городахъ [4]); въ десяти городах
доходы достигаютъ цифры отъ двадцати до тридцати тысяч
въ семи городахъ они колеблятся между тридцатью и
сорока тысячами; отъ сорока до пятидесяти ты
сячъ доходы достигаютъ въ трехъ городахъ; почти до шести
десяти тысячъ доходятъ они въ двухъ городахъ; свыше
шестидесяти—въ четырехъ городахъ; въ двухъ
они превышаютъ семьдесятъ тысячъ; въ двухъ
они свыше восьмидесяти тысячъ; въ семи—колеблятся между
девятьюдесятью и ста тысячами; въ восьми
городахъ—отъ ста сорока до 260 тысячъ; только въ од
номъ—Одессѣ—свыше шестисотъ тысячъ и только въ
столицахъ: въ одной—Москвѣ—около трехъ мильоновъ; въ дру
гой—Петербургѣ—почти три съ половиной. Вотъ прогрессъ въ
доходахъ губернскихъ городовъ въ теченіи цѣлой четвер
ти столѣтія. Имѣлъ онъ мѣсто за это время, разумѣется, и въ
уѣздныхъ городахъ, гдѣ доходы увеличились приблизительно въ тѣхъ
же размѣрахъ, что и въ губернскихъ городахъ; и въ этомъ, въ
нѣсколько разъ увеличенномъ, въ сравненіи съ доходами 1844 года,
объемѣ доходы уѣздныхъ городовъ достигали въ 1869 году приблизи-

---

[1]) Изъ нихъ въ шести городахъ до полутора разъ; въ де
вяти—до двухъ разъ; въ восемнадцати—отъ двухъ до трехъ
разъ; въ двухъ—въ три съ половиной раза.

[2]) Въ шести городахъ—въ четыре раза; въ двухъ—въ пять
разъ; въ двухъ же въ пять съ половиной и въ одномъ—въ семь
разъ.

[3]) Это—Самара.

[4]) Красноярскъ—13763 рубля дохода; Могилевъ—19033 р.; и
Петрозаводскъ—19750 рублей.

тельно слѣдующихъ размѣровъ: изъ всей массы уѣздныхъ городовъ европейской Россіи и Сибири только доходы одного—Рыбинска—достигаютъ почти 225 тысячъ; въ трехъ они доходятъ до ста тысячъ [1]; въ двухъ доходы колеблятся между 70 и 80 тысячами; въ одномъ—между 60 и 70 тысячами; въ одномъ же—между 50 и 60 тысячами. Отъ двадцати пяти до пятидесяти тысячъ дохода имѣютъ девятнадцать уѣздныхъ городовъ [2]); доходами отъ десяти до двадцати пяти тысячъ обладаютъ уже девяносто пять городовъ [3]); доходами же отъ пяти до десяти тысячъ владѣютъ сто пятьдесятъ два города [4]); а отъ одной тысячи до пяти-сто шестьдесятъ пять [5]); наконецъ, въ четырехъ уѣздныхъ городахъ (собственно окружныхъ въ Сибири) доходы не превышаютъ нѣсколькихъ сотъ рублей или даже десятковъ въ годъ. Считаемъ излишнимъ говорить о доходахъ заштатныхъ и безъ-уѣздныхъ городовъ, въ которыхъ они въ качествѣ только очень рѣдкаго исключенія достигали тысячъ тридцати; заурядная цифра—между одной и двумя тысячами рублей; не мало такихъ, въ которыхъ они едва достигаютъ какихъ нибудь сотень или даже десятковъ рублей. Таковы были доходы огромнаго большинства нашихъ городовъ въ 1869 году [6]), т. е., наканунѣ реформы городскаго самоуправленія.

---

[1]) Ростовъ на Дону, Бердянскъ (таврическ. губ.) и Мензелинскъ (уфимской губ.).

[2]) Изъ нихъ отъ 25 до 30 тысячъ—въ 10 городахъ; отъ 30 до 40—въ пяти и отъ 40 до 50 тысячъ—въ четырехъ.

[3]) Отъ 20 до 25 тысячъ доходы только въ девяти городахъ; отъ 15 до 20—уже въ двадцати одномъ городѣ; и отъ 10 до 15 тысячъ—въ шестидесяти пяти.

[4]) Изъ нихъ самая большая часть—42 города—обладаетъ доходами только отъ 5 до 6 тыс. рублей; въ 32 городахъ—отъ 6 до 7 тысячъ; въ 29—отъ 7 до 8 тыс.; отъ 8 до 9—въ 21 городѣ и наконецъ, отъ 9 до 10 тыс.—въ 28 городахъ.

[5]) Въ 26 городахъ доходы—меньше 2 тыс.; въ 41—отъ 2 до 3 тыс.; въ 59 городахъ доходы—отъ 3 до 4 тысячъ и наконецъ въ остальныхъ—39—отъ 4 до 5 тысячъ.

[6]) Всѣ эти данныя взяты изъ «Статистич. времен.», II, в. I, стр. 159—164; и «Экономич. сост. городовъ».

Каковы же были эти доходы въ первой четверти нашего столѣтія или даже во второй? При просмотрѣ статистическихъ данныхъ за этотъ періодъ времени передъ глазами мелькаютъ главнымъ образомъ цифры, непревышающія сотенъ рублей. Не забудемъ, что всѣ городскіе доходы слагались изъ доходовъ съ городской собственности и всякаго рода сборовъ съ городскаго населенія: по количеству доходовъ втораго рода главнымъ образомъ и слѣдуетъ судить о благосостояніи городскаго населенія; такъ какъ первый родъ доходовъ—доходы, какъ мы видѣли въ своемъ мѣстѣ, съ земель и угодьевъ, принадлежащихъ собственно говоря государству и находящихся лишь въ пользованіи городовъ; городское населеніе по отношенію къ величинѣ доходовъ этого рода въ сущности не причемъ: оно имѣетъ съ ними развѣ лишь ту причинную связь, что будь въ средѣ городскаго населенія болѣе развитъ духъ торговой и промышленной предпріимчивости, эти доходы городскіе, понятно, увеличились бы; но эта связь—слишкомъ отдаленна. Въ болѣе тѣсной и непосредственной связи стоитъ городское населеніе съ тѣми доходами городовъ, которые эти послѣдніе получаютъ съ имущества обывателей съ ихъ торговъ и промысловъ; на этого рода доходахъ прямо отражается благосостояніе торгово-промышленнаго населенія городовъ, или лучше, состояніе, развитіе въ нихъ торговли и промышленности. Поэтому то, прежде чѣмъ покончить съ вопросомъ о благосостояніи городскаго населенія до шестидесятыхъ годовъ настоящаго столѣтія, мы еще остановимся нѣсколько времени спеціально на трехъ статьяхъ доходовъ городскихъ—на «сборѣ съ владѣльцевъ недвижимыхъ имуществъ», «сборахъ съ промышленниковъ» и «косвенныхъ налогахъ»[1]).

Что наше положеніе о непосредственной связи промысловыхъ сборовъ съ уровнемъ благосостоянія городскаго населенія, со степенью развитія въ данномъ городѣ торговли и промышлен-

[1]) Подъ послѣдними законодатель разумѣетъ налоги на предметы торговыхъ и промышленныхъ оборотовъ, предметы потребленія, на разнаго рода акты, и т. п. Мы, разсматривая въ первомъ отдѣлѣ настоящей книги городскіе доходы, косвенныхъ налоговъ въ особую рубрику не выдѣляли.

ности—неоспоримо, тому лучшимъ доказательствомъ служитъ тотъ очевидный фактъ, что во всѣхъ губернскихъ городахъ, какъ бы они сравнительно плохи не были, сборы съ промышленниковъ и предметовъ потребленія, достигаютъ сравнительно значительныхъ размѣровъ; въ такихъ же торгово-промышленныхъ центрахъ, какъ напр., Нижній-Новгородъ, Одесса, Таганрогъ, Саратовъ, Кіевъ и т. п. эти сборы достигаютъ уже на столько солидныхъ размѣровъ, что въ значительной степени превышаютъ всѣ остальные виды городскихъ доходовъ [1]); съ тѣмъ же самымъ явленіемъ встрѣчаемся мы и въ такихъ уѣздныхъ городахъ, какъ Ростовъ на Дону, Рыбинскъ и нѣкоторые другіе: въ нихъ также, благодаря развитію торговли и промышленности, эти виды сборовъ составляютъ значительнѣйшую часть городскихъ доходовъ [2]). Тоже самое можно сказать и о «сборахъ съ владѣльцевъ недвижимыхъ имуществъ»: во многихъ губернскихъ городахъ и такихъ уѣздныхъ, какъ только что названные нами, эти сборы вовсе не составляли такой ничтожной доходной статьи, о которой не стоило бы говорить. Если все это такъ, если отъ благосостоянія городовъ или лучше ихъ населенія, можно заключить къ количеству такихъ доходовъ города, какъ съ промысловъ и косвенные, то и на оборотъ, по положенію этихъ статей доходовъ города можно заключить о благосостояніи населенія въ послѣднемъ, а вмѣстѣ и о развитіи въ немъ торгово-промышленной жизни.

Если почти во всѣхъ губернскихъ и нѣкоторыхъ уѣздныхъ, въ родѣ указанныхъ нами, промысловые и косвенные налоги играли въ городскомъ бюджетѣ болѣе или менѣе значительную роль, то въ огромномъ большинствѣ уѣздныхъ они играютъ въ немъ

---

[1]) Въ Нижнемъ-Новгородѣ сборы съ промышленниковъ и косвенные налоги давали въ 1858 году 57391 р., что составляло третью часть всего годоваго дохода; въ Одессѣ эти сборы давали тоже нѣсколько болѣе пятидесяти тысячъ; въ Таганрогѣ они превышали половину всѣхъ городскихъ доходовъ; въ Кіевѣ они доходили до 30 тыс. рублей въ годъ. «Общественное устройст. и хозяйст. городовъ», т. II, вѣдом. III.

[2]) Въ Ростовѣ на Дону они составляютъ около четверти всѣхъ городскихъ доходовъ; въ Рыбинскѣ—одну пятую. Эти данныя—за тотъ же 1858 годъ. Тамъ же.

послѣднюю роль и почти во всѣхъ заштатныхъ не играютъ никакой за полнымъ отсутствіемъ.

Взявъ уѣздные и заштатные города первыхъ—по алфавиту—десяти губерній европейской Россіи, мы находимъ въ числѣ ихъ (112-ти) 18 такихъ городовъ, въ которыхъ годичный сборъ съ промышленниковъ не доходитъ до пятидесяти рублей, не превышая въ нѣкоторыхъ нѣсколькихъ рублей и во многихъ 15, 20 рублей; и 25 такихъ, въ которыхъ косвенные налоги не даютъ больше двухъ, трехъ десятковъ рублей, рѣдко достигая пятидесяти рублей и часто падая до нѣсколькихъ рублей; въ сорока четырехъ эти сборы не доходятъ до полутораста рублей [1]); и ни въ одномъ изъ городовъ этихъ десяти губерній оба вида этихъ сборовъ не достигаютъ трехъ тысячъ; только въ двухъ городахъ они нѣсколько выше двухъ тысячъ рублей [2]); только въ трехъ они на нѣсколько десятковъ рублей выше тысячи; во всѣхъ остальныхъ они меньше тысячи рублей. При самомъ поверхностномъ просмотрѣ бюджетовъ уѣздныхъ и заштатныхъ городовъ всѣхъ остальныхъ губерній нельзя не видѣть разсматриваемыя нами статьи доходовъ въ томъ же самомъ положеніи, что и въ городахъ десяти взятыхъ нами губерній: суммы въ десятки и сотни рублей господствуютъ почти исключительно, не рѣдко мелькаютъ суммы въ нѣсколько рублей; встрѣчается нѣсколько городовъ, почти исключительно, впрочемъ заштатныхъ, въ которыхъ доходовъ съ обѣихъ этихъ статей или покрайней мѣрѣ одной—косвенныхъ налоговъ—не имѣется вовсе [3]). Что касается сборовъ съ недвижимой собственности обывателей, то этого рода сборы прежде всего и тамъ, гдѣ существовали, какъ напр., въ губернскихъ городахъ и указанныхъ уже нами уѣздныхъ, играли не особенно важную роль, какъ источникъ городскихъ доходовъ; въ остальныхъ же городахъ, гдѣ онъ существовалъ—совсѣмъ ничтожную. Данныя объ этомъ сборѣ мы находимъ въ концѣ пятидесятыхъ годовъ въ уѣздныхъ городахъ тридцати губерній; именно въ 98 городахъ; изъ всѣхъ этихъ де-

---

[1]) См. тамъ же, стр. 111—164.

[2]) Шуѣ и Муромѣ владимірской губерніи.

[3]) Такихъ городовъ мы насчитали пятнадцать.

вяноста восьми городовъ только въ семнадцати сборъ съ обывательской недвижимой собственности достигаетъ размѣровъ отъ тысячи до десяти почти тысячъ рублей; во всѣхъ остальныхъ онъ не превышаетъ нѣсколькихъ сотъ рублей, а встрѣчаются и такіе, въ которыхъ этотъ сборъ даетъ городу два, три, много шесть рублей [1]). Уже изъ того факта, что настоящій сборъ введенъ былъ въ уѣздныхъ городахъ не всѣхъ губерній, даже не во всѣхъ и губернскихъ городахъ, можно сдѣлать, думаемъ, болѣе или менѣе безошибочное заключеніе о благосостояніи большинства нашихъ городовъ, ихъ обывателей: намъ кажется, этотъ сборъ не вездѣ введенъ именно потому, что отъ него не надѣялись получать сколько нибудь значительныхъ доходовъ. Иначе трудно себѣ объяснить, почему уже знакомые намъ комитеты, почти исключительной задачей которыхъ было отысканіе новыхъ источниковъ доходовъ, обошли своимъ вниманіемъ этотъ. По размѣрамъ этого сбора въ той сотнѣ городовъ, гдѣ онъ существовалъ, можно думать, что онъ не вездѣ могъ окупать расходы взиманія его. Въ своемъ мѣстѣ мы говорили, что сборы съ недвижимыхъ обывательскихъ имуществъ состояли главнымъ образомъ во взиманіи такъ называемаго оцѣночнаго сбора съ домовъ; понятно, что въ городахъ, гдѣ преобладающими были дома мѣщанъ, отставныхъ солдатъ и солдатокъ и т. п. сборъ этотъ, не превышавшій 2% съ дохода, не могъ давать въ итогѣ сколько нибудь значительной суммы.

Экономическая несостоятельность населенія многихъ городовъ была такова, что оно не только было не въ состояніи удовлетворять различнымъ городскимъ потребностямъ и нуждамъ, но не въ силахъ было выплачивать даже государственныхъ налоговъ; чтобы не разорить его окончательно, правительство должно было согласиться на различнаго рода льготы отъ государственныхъ повинностей [2]). Что касается удовлетворенія чисто городскихъ

---

[1]) Тамъ же.

[2]) Напр., въ 1829 году жители города Бобруйска, «для приведенія этого города въ приличный видъ», получаютъ льготы: купцы освобождаются «отъ платежа въ казну за право торговли гильдейскихъ повинностей»; а мѣщане—отъ подушныхъ податей. 2 П. С. З. № 3059.

нуждъ и потребностей, то очень и очень многіе изъ городовъ не были въ силахъ удовлетворять ихъ собственными средствами; и правительство то вынуждено было вопервыхъ, установить въ пользу многихъ городовъ, какъ мы видѣли, сборы въ родѣ извѣстнаго процента съ питейнаго акциза; то поступиться собственными доходами; во вторыхъ, должно было допустить такіе сборы, какъ съ предметовъ потребленія, съ привозимыхъ товаровъ и т. п.; т. е. въ сущности «внутреннюю пошлину» [1]); и наконецъ, въ третьихъ, независимо отъ всего этого, оно во многихъ отдѣльныхъ случаяхъ вынуждено было выдавать «на содержаніе полиціи и городскаго управленія» пособія изъ государственныхъ доходовъ, «такъ какъ собственные способы этихъ городовъ недостаточны на удовлетвореніе городскихъ надобностей». Этихъ отдѣльныхъ случаевъ оказалось такое почтенное количество, что законодатель нашелся вынужденнымъ внести въ сводъ законовъ общее опредѣленіе по этому предмету. Уставъ о городскомъ хозяйствѣ говоритъ, что «если будетъ признано совершенно невозможнымъ удовлетворить собственными способами города» такія потребности, какъ отопленіе и освѣщеніе тюремъ [2]), содержаніе тюремныхъ смотрителей [3]); устройство и содержаніе гауптвахтъ, караулень, конюшень и манежей, шлагбаумовъ; отопленіе и освѣщеніе военныхъ библіотекъ, школъ, сборныхъ, учебныхъ и караульныхъ избъ и т. п., наемъ земель подъ лагери и огороды [4]), «то начальникъ губерніи» представляетъ министерству внутр. дѣлъ «о назначеніи городу пособія на сіи потребности изъ

Такими и подобнаго рода льготами обыкновенно пользуется въ теченіи нѣсколькихъ десятковъ лѣтъ торгово-промышленное населеніе вновь учреждаемыхъ городовъ; постановленій объ этого рода льготахъ мы встрѣчаемъ въ полн. собр. зак. цѣлыя массы. Въ этихъ случаяхъ, впрочемъ, цѣлью законодателя является привлеченіе населенія на новый пунктъ.

[1]) См. «Матеріалы, относ. до нов. общ. устр. гор», т. I, стр. 408—409.

[2]) «Уст. о земск. повин.» (Св. Зак. т. IV), ст. 13, § II, п. д.

[3]) Тамъ же, § III, п. д.

[4]) Тамъ же, § V, пп. а—в. Изъ земскихъ сборовъ отпускались въ пособіе городу деньги и на удовлетвореніе квартирной повинности; напр., въ 1840 г. съ этою цѣлью отпущено Смоленску 4414 р.

земскихъ сборовъ» [1]). И вотъ, на основаніи этой статьи устава гор. хозяйства въ 1858 году городами европейской Россіи получалось на удовлетвореніе только что указанныхъ потребностей изъ государственныхъ земскихъ сборовъ 100987 рублей, которые распредѣлялись между восемьюдесятью однимъ городомъ, такъ что на каждый изъ городовъ среднимъ числомъ приходилось 1245 рублей [2]). Но однимъ этимъ пособіемъ изъ земскихъ сборовъ дѣло не ограничивалось; нѣкоторые города получали еще пособія «изъ казны», занесенныя въ особую рубрику городскихъ доходовъ; такихъ пособій городамъ—губернскимъ и уѣзднымъ, послѣднимъ по преимуществу—казна раздала въ томъ же 1858 году 198978 рублей, распредѣленныхъ между пятнадцатью городами по 13265 рублей среднимъ числомъ на каждый [3]).

Такимъ образомъ несостоятельность городовъ, какъ непосредственный результатъ несостоятельности ихъ населенія, была такова, что законодатель вынужденъ былъ согласиться на удовлетвореніе многихъ изъ нихъ, въ сущности государственныхъ, потреб-

---

на 10 лѣтъ, а въ 1849 г. продолжено еще на 10 л.; 2 П. С. З. № 23568, а также № 21444.

[1]) Уст. о гор. хоз. (Св. Зак. т. XII) ст. 19 по I прод. Св. Зак. Притомъ «мѣра пособія опредѣляется мѣстнымъ комитетомъ земскихъ повинностей». Тамъ же, примѣч. и «Уст. о земск. пов.» ст. 46, на основаніи которой этотъ комитетъ «въ правѣ требовать къ себѣ дѣйствующія смѣты городскихъ доходовъ и расходовъ и если не признаетъ необходимости нѣкоторыхъ предназначенныхъ издержекъ, представить вмѣстѣ съ проектами смѣтъ и раскладокъ земскаго сбора, объ отказѣ въ пособіи или же объ уменьшеніи онаго».

[2]) Большинство городовъ получало по нѣсколько сотъ рублей; по нѣсколько тысячъ получали по преимуществу губернскіе города (изъ нихъ получали—Казань, Вятка, Пермь, Саратовъ, Херсонъ, Симферополь, Чита, Одесса;—послѣдняя получала 33902 рубля). «Обществ. устр. и хоз.» т. II, вѣд. III; лит. А.

[3]) Тамъ же. Этотъ средній выводъ не даетъ надлежащаго понятія о размѣрахъ пособія изъ казны: Одесса получала одна 186630 р; изъ остальныхъ городовъ только четыре получали суммы въ размѣрѣ отъ 1000 до 3100 рублей; всѣ же прочіе по преимуществу по нѣсколько сотъ рублей.

ностей, удовлетвореніе которыхъ имъ же самимъ было возложено на городскіе доходы, изъ государственныхъ доходовъ.

Думаемъ, что скорѣе въ излишествѣ, чѣмъ въ недостаточномъ количествѣ, привели мы факты въ доказательство далеко неблестящаго состоянія нашихъ городовъ почти за весь періодъ господства стараго городоваго положенія, плачевнаго положенія, въ экономическомъ отношеніи, ихъ населенія. Мы не будемъ здѣсь повторять или даже развивать уже сказанное нами о вліяніи экономическаго состоянія населенія городовъ на самый характеръ самоуправленія. Мы укажемъ здѣсь еще на одно обстоятельство, дѣлавшее это вліяніе еще болѣе могущественнымъ. Мы видѣли въ своемъ мѣстѣ, что всѣ выборныя должностныя лица de jure должны были отправлять свои обязанности безвозмездно и что de facto они получали вознагражденіе за свою службу въ очень рѣдкихъ случаяхъ, въ видѣ исключенія. Фактъ чреватый послѣдствіями. Само собою понятно, что нести, не говоримъ усердно, но покрайней мѣрѣ исправно, болѣе или менѣе сложную службу, требующую и времени, и вниманія хотя бы и въ пользу общества, могъ только человѣкъ на столько экономически обезпеченный, что бы быть въ состояніи, не нарушая своихъ личныхъ интересовъ, не нанося себѣ ущерба въ этомъ отношеніи, посвятить значительную часть своего труда и времени интересамъ избравшаго его общества. Въ огромномъ большинствѣ нашихъ городовъ, мы видѣли, именно этого то рода людей и не было въ количествѣ, достаточномъ для того, чтобы занимать всѣ выборныя должности; мы видѣли, законодатель въ виду имѣнно этого обстоятельства и вынужденъ былъ сдѣлать многія отступленія отъ общихъ правилъ относительно лицъ, пользовавшихся пассивнымъ правомъ избанія. Отсутствіе такого класса людей въ большинствѣ городовъ было причиной того, что выборныя должности занимались людьми зачастую менѣе чѣмъ средняго уровня состоянія. И эти то люди, добывавшіе средства къ пропитанію непосредственнымъ трудомъ, должны были такъ дорогое для нихъ время посвящать безвозмездно общественной службѣ, прямо въ ущербъ собственнымъ, личнымъ интересамъ. Уже изъ этого только обстоятельства должно было вытекать многое, идущее въ разрѣзъ съ сущностью самоуправленія. Но нужно еще имѣть въ

виду, что и представители состоятельныхъ классовъ городскаго населенія, принимавшихъ непосредственное участіе въ городскомъ управленіи, не смотря на полную возможность, не нанося ущерба собственнымъ интересамъ, безвозмездно отправлять возложенныя на нихъ обществомъ обязанности, какъ мы видѣли не мало тому доказательствъ, вовсе не были усердными ревнителями городскаго самоуправленія, да и не могли ими быть. Для этого мало однихъ «достатковъ»; мало имѣть возможность посвятить трудъ и время общественнымъ интересамъ: нужно желать и умѣть это сдѣлать; нужно относиться къ общественнымъ интересамъ сознательно: нужно умѣть, отличая ихъ отъ личныхъ интересовъ, мирить съ этими послѣдними; нужно понимать ту связь, которая существуетъ между этими двумя категоріями интересовъ; этого мало, необходимо сознавать эти общественные интересы отличными отъ государственныхъ; не смѣшивать ихъ съ послѣдними; нужно умѣть видѣть въ выборномъ представителѣ общества не чиновника, состоящаго на государственной службѣ, а независимаго представителя и блюстителя общественно-городскихъ интересовъ, если не противоположныхъ, то и не всегда тождественныхъ съ правительственными. Для наличности всѣхъ этихъ условій въ средѣ городскаго населенія, пользующагося активнымъ правомъ участія въ управленіи, недостаточно еще одного благосостоянія; необходимо нѣчто бо́льшее. Это бо́льшее—извѣстная степень умственнаго развитія, образованія; а оно-то въ торгово-промышленномъ населеніи нашихъ городовъ, если выдѣлить отдѣльныя единицы, можно сказать, почти совершенно отсутствовало въ громадномъ большинствѣ нашихъ городовъ. Этотъ несомнѣнный фактъ, могъ бы показаться таковымъ уже просто только судя по степени образованія, умственнаго развитія большинства купечества и мѣщанства въ настоящее время; но мы постараемся всетаки въ подтвержденіе его привести нѣсколько фактовъ по преимуществу статистическаго характера. Прежде всего мы попросимъ читателя припомнить приведенные уже нами отзывы чиновниковъ-ревизоровъ объ умственномъ развитіи гласныхъ и другихъ выборныхъ отъ общества, которые сами себя называли «грамотѣ неумѣющими», «людьми темными». Безграмотность и темнота людей торгово-промышленнаго населенія на-

шихъ городовъ за первую половину настоящаго столѣтія бросается въ глаза уже при взглядѣ только на подписи выборныхъ людей подъ различнаго рода бумагами. Мы пересмотрѣли сотни такихъ подписей выборныхъ городскихъ обществъ ярославской губерніи, одной изъ наиболѣе развитыхъ. По многимъ подписямъ приходится заключить, что авторъ ея грамотенъ лишь настолько, чтобъ подписать свое имя; а что представляютъ, въ большинствѣ случаевъ, самыя бумаги по своему содержанію? Объ ихъ смыслѣ можно лишь догадываться; очевидно, что каждая изъ нихъ составлялась заматерѣлымъ ходакомъ-секретаремъ думы или ратуши, а члены послѣднихъ съ городскимъ головой во главѣ подписывали это произведеніе крючкотворца не только не будучи въ состояніи исправить его, но просто не понимая содержанія Да и откуда жъ было набраться этимъ «темнымъ» людямъ свѣта, даже еслибъ они и владѣли грамотностью? Они были существеннымъ, въ количественномъ отношеніи, составнымъ элементомъ общества городскаго; элементомъ совершенно уединеннымъ, замкнутымъ ото всѣхъ другихъ слоевъ городскаго общества. Дворянство, составлявшее, какъ мы видѣли, болѣе чѣмъ скромную часть городскаго населенія, относилось свысока даже и къ «именитому» купечеству, а не только къ заурядному торговому человѣку или промышленнику. Оно de facto въ городскомъ управленіи не принимало абсолютно никакого участія. Въ глазахъ большинства городскаго населенія дворянство—нѣчто въ родѣ власти, къ которой нельзя относиться безъ нѣкоторой доли страха. Вѣдь это—контингентъ людей, въ средѣ, которыхъ зачастую встрѣчались бывшіе «господа» многихъ изъ купцовъ не послѣдней руки. Чиновничество въ одной своей части—высшей—прямо уже власть, къ которой никакихъ другихъ отношеній, кромѣ отношеній подчиненности и быть не могло; къ другой части чиновническаго міра—мелкому люду—купечество даже средней руки относилось свысока; также относилось оно и къ своему приходскому духовенству. Да существуй, наконецъ, въ средѣ торговыхъ людей и другія отношенія къ этимъ классамъ, едва ли бы они могли чему либо научиться отъ нихъ, позаимствовать хоть какую либо долю умственнаго свѣта. Такимъ образомъ, наше купечество и мѣщанство, оставаясь вполнѣ замкнутымъ, было вполнѣ пре-

ставлено самому себѣ: оно должно было въ собственной средѣ, собственными силами, просвѣщать себя. Оно и просвѣщалось этими средствами: полуграмотные дьячки, отставные солдаты, «чермички»-начетчицы озаряли свѣтомъ разума по часослову и псалтыри молодое поколѣніе русскаго купечества и мѣщанства. Да другія-то средства едвали и были у нихъ подъ руками: сами они едвали сознавали необходимость въ другихъ средствахъ воспитанія дѣтей своихъ; не могъ создать ихъ и городъ уже по одной этой причинѣ; въ очень скудномъ количествѣ и скуднаго качества создавало ихъ и государство.

Гимназіи въ губернскихъ городахъ появились лишь въ теченіи первой четверти настоящаго столѣтія; въ уѣздныхъ же они и въ настоящее время—очень рѣдкое исключеніе: единственнымъ источникомъ образованія населенія этихъ городовъ кромѣ домородныхъ грамотѣевъ—уѣздныя и приходскія училища. При этомъ не забудемъ, что доступъ въ гимназіи дѣтямъ купцовъ и мѣщанъ не совсѣмъ легокъ былъ не въ силу только экономической несостоятельности большинства членовъ этихъ сословій; онъ тормозился ему и тѣмъ, что каждый купецъ или мѣщанинъ, какъ принадлежащій къ податному состоянію, долженъ былъ, прежде чѣмъ помѣстить сына въ гимназію, получить на это согласіе общества, которое рисковало въ этомъ случаѣ лишиться будущаго члена-плательщика. Въ уѣздныя и приходскія училища дѣти всѣхъ сословій могли поступать безпрепятственно. Если опираться только на «Уставъ учебныхъ заведеній, подвѣдомыхъ университетамъ», изданный въ 1804 году, то «въ каждомъ губернскомъ и уѣздномъ городѣ должно быть покрайней мѣрѣ одно уѣздное училище»—а въ большихъ городахъ и по два [1]); что же касается приходскихъ училищъ, то какъ въ губернскихъ, такъ и въ уѣздныхъ городахъ «каждый церковный приходъ или два вмѣстѣ...должны имѣть покрайней мѣрѣ одно приходское училище» [2]). Отсюда можно заключить, что многіе уѣздные города наши, судя по количеству приходовъ, должны обладать во всякомъ случаѣ нѣсколькими приходскими училищами,

[1]) 1 П. С. З. № 21501, ст. 83.
[2]) Тамъ же, ст. 118.

кромѣ одного уѣзднаго. Но что могли давать эти училища? Объемъ знаній, даваемыхъ по «уставу» уѣздными училищами своимъ питомцамъ, довольно значителенъ: кромѣ закона Божія и грамматики россійской въ нихъ юношество должно было обучаться русской и всеобщей исторіи, той и другой географіи, ариѳметикѣ и геометріи, физикѣ и естественной исторіи, рисованію, «начальнымъ правиламъ технологіи» и «должностямъ человѣка и гражданина» [1]). Въ училищахъ же приходскихъ «обучаютъ», кромѣ закона Божія и «нравоученія», «чтенію, письму и первымъ дѣйствіямъ ариѳметики», а также и «средствамъ къ предохраненію здоровья» [2]). Понятно, что этотъ объемъ знаній—лишь pia desiderіa законодателя. Въ уѣздныхъ училищахъ даже и въ концѣ пятидесятыхъ годовъ, притомъ училищахъ столичныхъ, ни физики, ни естественныхъ наукъ не преподавалось; ни тѣмъ болѣе «должностей человѣка и гражданина» или «правилъ технологіи, имѣющихъ отношеніе къ мѣстному положенію и промышленности»; въ приходскихъ училищахъ все дѣло сводилось къ простой грамотности; но тѣмъ не менѣе училища эти, обучая грамотности, тѣмъ самымъ давали средство къ дальнѣйшему, самостоятельному развитію человѣка; и будь они въ каждомъ городѣ въ достаточномъ количествѣ они не могли бы не отразиться въ извѣстной степени на степени развитія городскаго населенія. Но въ томъ-то и бѣда, что далеко не каждый уѣздный городъ обладалъ училищемъ вообще; встрѣчались города, въ которыхъ не только по училищу на каждый приходъ, но не существовало и одного-то училища на весь городъ. Въ 1825 году въ ста шестидесяти семи уѣздныхъ городахъ европейской Россіи во все не было ни одного училища ни приходскаго, ни уѣзднаго, ни частнаго [3]); а изъ девяноста восьми заштатныхъ городовъ «учебныя заведенія» существовали лишь въ двадцати двухъ городахъ;

---

[1]) Тамъ же, ст. 85.

[2]) Тамъ же, ст. 120.

[3]) Эта цифра, какъ и всѣ слѣдующія за 1825 годъ, опредѣлена по «статистич. изображенію» Штера. Говоря объ отсутствіи частныхъ училищъ, мы имѣемъ въ виду училища, существующія съ вѣдома властей.

во всѣхъ же остальныхъ городахъ уѣздныхъ и заштатныхъ существующее число училищъ нисколько, очевидно, не соотвѣтствуетъ числу городскихъ приходовъ: въ огромномъ большинствѣ изъ нихъ обыкновенно по одному училищу, уѣздному или приходскому, рѣшить за отсутствіемъ данныхъ нѣтъ возможности [1]). По нѣскольку учебныхъ заведеній до 1825 году было лишь въ губернскихъ городахъ [2]). Къ сожалѣнію за этотъ періодъ времени, т. е. первую четверть настоящаго столѣтія, мы не имѣемъ никакихъ данныхъ, на основаніи которыхъ можно бы вычислить процентъ учащихся или грамотныхъ въ средѣ городскаго населенія; но уже на основаніи только приведенныхъ нами данныхъ о числѣ «учебныхъ заведеній» можно безошибочно заключить, что процентъ этотъ очень и очень не великъ. Спустя еще почти четверть столѣтія, мы уже имѣемъ данныя для опредѣленія этого процента: «Статистическія таблицы» 1852 года даютъ уже цифру «учебныхъ заведеній», отличая притомъ духовныя отъ свѣтскихъ, и цифру учащихся въ нихъ въ каждомъ городѣ отдѣльно. И въ концѣ сороковыхъ годовъ хотя и въ меньшемъ числѣ, но все таки существовали еще уѣздные города, въ которыхъ не имѣлось ни одного училища [3]); многіе изъ заштатныхъ городовъ все еще не имѣли вовсе училищъ; и во всѣхъ уѣздныхъ и заштатныхъ городахъ, въ которыхъ училища существовали, число ихъ, въ огромномъ большинствѣ не превышало одного [4]). «Статистическія таблицы» 1852 года опредѣляютъ отношеніе учащихся къ неучащимся, не выключая изъ чи-

---

[1]) Думать надо, однако, что въ уѣздныхъ городахъ училища эти по преимуществу—уѣздныя; такъ какъ эти послѣднія содержатся главнымъ образомъ «отъ казны». 1 П. С. З. № 21501, ст. 161. Приходскія же училища содержатся на счетъ приходовъ или «городскаго общества». Тамъ же, ст. 118 и 162.

[2]) «Статист. изображеніе» даетъ цифру «учебныхъ заведеній» вообще въ городѣ, не различая духовныхъ отъ свѣтскихъ, частныхъ отъ общественныхъ и казенныхъ.

[3]) По «статистич. таблицамъ» 1852 г. мы опредѣлили число ихъ въ пятьдесятъ одинъ.

[4]) Всѣхъ «учебныхъ заведеній» въ европейской Россіи и Сибири было 1517. По перечневой таблицѣ о сост. городовъ по 1 мая 1847 г. Статист. табл. 1852 г.

сла первыхъ учащихся въ духовныхъ учебныхъ заведеніяхъ, которыхъ въ данномъ случаѣ вовсе не слѣдуетъ имѣть въ виду, такъ какъ учащіеся въ этихъ учебныхъ заведеніяхъ всѣ принадлежатъ къ одному духовному сословію и притомъ не живущему только въ городахъ, но въ цѣлой губерніи; однако, несмотря на введеніе въ число учащихся городскаго населенія этого, почти посторонняго ему элемента, что въ значительной степени увеличиваетъ процентъ учащихся, этотъ послѣдній все таки очень скроменъ: изъ всего городскаго населенія всей имперіи, не выключая остзейскаго края, число учащихся не достигаетъ четырехъ процентовъ (3,8); если же выкинуть остзейскія губерніи, гдѣ число учащихся значительно больше, чѣмъ въ русскихъ губерніяхъ, а главное, исключить учащихся въ духовныхъ училищахъ которые составляютъ очень часто болѣе половины всѣхъ учащихся въ городахъ отдѣльной губерніи [1]); то приведенный процентъ, и самъ по себѣ уже очень не большей, упадетъ въ значительной мѣрѣ [2]); наконецъ, нельзя игнорировать и того обстоятельства, что таблицы принимали въ расчетъ всѣхъ учащихся во всѣхъ учебныхъ заведеніяхъ столицъ и губернскихъ городовъ, не выключая университетовъ и всякаго рода среднихъ и высшихъ спеціальныхъ учебныхъ заведеній, въ которыя дѣти городскаго населенія въ тѣсномъ смыслѣ слова попадали лишь отдѣльными единицами, въ качествѣ очень рѣдкихъ исключеній [3]); да и эти единицы, разъ попавъ въ подобнаго рода заведенія и кончивъ въ нихъ курсъ, ео ipso исключались изъ сре-

---

[1]) И болѣе половины всѣхъ учащихся изъ городскихъ сословій въ Россіи вообще: учащихся въ духовныхъ училищахъ къ 1847 году состояло 54214 человѣкъ, а въ свѣтскихъ—97440 челов. мужеск. пола. Тамъ же.

[2]) По даннымъ «статистич. таблицъ» мы опредѣлили процентъ учащихся только въ свѣтскихъ училищахъ, включая и женскій полъ въ 2,4 если же исключить учащихся женскаго пола, то процентъ упадетъ до 2.

[3]) Въ 1833 году число учащихся въ гимназіяхъ городскаго сословія составляло 17 проц. изъ общаго числа учащихся. «Воен. стат. сбор.—Россія», стр. 858. Это въ гимназіяхъ; а въ другихъ учебныхъ заведеніяхъ и совсѣмъ не могло быть.

ды податнаго торгово-промышленнаго населенія городовъ, переходили по преимуществу въ служебное сословіе и тѣмъ самымъ становились внѣ всякаго отношенія къ своей бывшей средѣ и ея интересамъ. Если сдѣлать всѣ эти ограниченія, то, думается, мы нисколько не ошибемся, если процентъ учащихся въ средѣ городскаго населенія будемъ считать никакъ не выше двухъ, включая сюда и всѣхъ учащихся по гимназіямъ губернскихъ городовъ, учащихся, составляющихъ опять таки такой контингентъ, который къ городскому населенію, пользующемуся правами активнаго и пассивнаго участія въ городскомъ управленіи, имѣетъ въ первой половинѣ этого столѣтія почти ничтожное отношеніе, такъ какъ учащіеся въ гимназіяхъ за этотъ періодъ времени почти исключительно дѣти дворянъ и чиновниковъ; если исключить еще и этотъ слой учащихся, то процентъ послѣднихъ въ средѣ торгово-промышленнаго городскаго населенія упадетъ уже и гораздо ниже двухъ. Если большое значеніе имѣетъ процентъ учащихся, то не меньшее значеніе имѣетъ и вопросъ о томъ, чему эти послѣдніе учатся. Можно, не рискуя впасть въ преувеличеніе, утверждать, что огромное большинство изъ выясненнаго нами процента учащихся городскаго населенія кончало просто обученіемъ грамотѣ, т. е. умѣньемъ читать и писать кое какъ. Этимъ и кончалось школьное умственное развитіе, если только это можно назвать развитіемъ, молодаго поколѣнія городскаго населенія. Такъ было въ концѣ сороковыхъ годовъ нашего столѣтія. Прогрессъ и въ этомъ отношеніи, разумѣется, имѣлъ мѣсто и черезъ двадцать лѣтъ, въ концѣ шестидесятыхъ годовъ, наканунѣ введенія новаго городоваго положенія, процентъ учащихся увеличился, но, думаемъ, въ очень и очень скромныхъ размѣрахъ; повысилась и самая степень развитія этихъ учащихся, но въ еще болѣе скромныхъ размѣрахъ, чѣмъ число ихъ. Къ 1 января 1869 года въ европейской Россіи (исключая Финляндіи, Польши и Остзейскаго края) и Сибири, именно въ пятидесяти одной губерніи состояло на лицо всѣхъ школъ, какъ государственно-общественныхъ, такъ и частныхъ—болѣе двухъ тысячъ [1]). Такимъ образомъ, въ теченіи двадцати лѣтъ число

[1]) Именно 2223. Мы беремъ только уѣздныя и приходскія учи-

школъ въ городахъ увеличилось почти на тысячу [1]); цифра сама по себѣ уже небольшая, если имѣть въ виду цифру городовъ за это время во первыхъ, и ничтожное количество городскихъ школъ, существовавшихъ до 1847 года, во вторыхъ; уже отсюда можно заключить, что и процентъ учащихся въ средѣ такъ называемыхъ городскихъ сословій увеличился въ эту почти четверть столѣтія неособенно много. Дѣйствительно, если взять общую цифру всѣхъ учащихся изъ дѣтей городскихъ сословій обоего пола—въ гимназіяхъ, уѣздныхъ и приходскихъ училищахъ, притомъ какъ казенныхъ съ общественными, такъ и частныхъ, цифру этихъ учащихся въ европейской Россіи и Сибири, то она составитъ по отношенію къ населенію городскихъ сословій вообще этихъ двухъ частей имперіи не больше, ни меньше какъ 1,6 процента [2]). Выше мы опредѣлили, что процентъ учащихся изъ городскаго сословія до 1847 года—«гораздо ниже двухъ»; если мы даже доведемъ его только до одного процента, то и тогда окажется, что число учащихся въ теченіи двадцати слишкомъ лѣтъ едва прогрессировало на 0,6 процента.

Что касается до прогрессированья, такъ сказать, интенсивности образованія, его качества; то оно едвали не было, какъ уже замѣчено, еще скромнѣе: наименьшая часть небольшаго процента только что нами опредѣленнаго, училась въ гимназіяхъ и прогимназіяхъ и, наоборотъ, наибольшая—въ приходскихъ школахъ, гдѣ все ученье ограничивалось простою грамотностью [3]).

лица какъ женскія, такъ и мужскія: уѣздныхъ—416; приходскихъ—852; женскихъ втораго разряда и приходскихъ—364 и частныхъ—591. Эти цифры опредѣлены по даннымъ, заключающимся въ «Военно-статистич. сборникѣ»—Россія, стр. 860—869.

[1]) Цифра 1517, которой опредѣлялось количество учебныхъ заведеній къ 1 мая 1847 года содержитъ въ себѣ гимназіи, университеты, корпуса и т. п.; съ другой стороны подъ приходскими училищами до 1869 года разумѣется и находящіяся въ селахъ. Принявъ во вниманіе и то, и другое, думаемъ, цифра увеличенія школъ въ теченіи 20 лѣтъ, взятая нами, болѣе или менѣе вѣрна.

[2]) Данныя объ учащихся этихъ сословій по всѣмъ указаннымъ учебнымъ заведеніямъ мы заимствовали изъ томъ же «Воен. Сбор.» стр. 854—868.

[3]) Учащихся въ гимназіяхъ мужскихъ и женскихъ (казенныхъ)

Притомъ по отношенію къ учившимся въ гимназіяхъ и теперь имѣло мѣсто тоже явленіе, о которомъ было говорено выше: кончавшіе курсъ въ гимназіяхъ шли дальше—въ университетъ или другое высшее учебное заведеніе, и тѣмъ самымъ изъ рядовъ городскихъ сословій выходили.

Такимъ образомъ, классы, въ рукахъ которыхъ до конца, шестидесятыхъ годовъ находилось такъ называемое городское самоуправленіе, по образованію стояли на очень и очень низкой ступени. А между тѣмъ даже та организація городскаго управленія съ которой мы познакомились, требовала извѣстной степени развитія. Огромное большинство—какъ это мы въ своемъ мѣстѣ видѣли уже въ самой дѣйствительности—не въ состояніи было даже приспособиться къ рутинному канцелярскому порядку вещей. Оно его не понимало и не въ состояніи было понять. Что же приходится сказать объ этихъ «правящихъ классахъ» по поводу ихъ с о з н а т е л ь н а г о отношенія къ самой идеѣ самоуправленія. Какимъ образомъ ждать отъ нихъ горячаго сочувствія къ самоуправленію, дѣятельнаго, а нестрадательнаго отношенія къ нему? Какимъ образомъ эта среда могла въ собственныхъ нѣдрахъ, такъ сказать возсоздать то, чего не создавалъ законъ; какимъ образомъ могла она сохранить въ себѣ самый духъ самоуправленія, его коренныя основанія, не имѣя о нихъ понятія, не будучи способною воспринять и усвоить ихъ? Не забудемъ, что въ 1785 году, когда впервые городское торгово-промышленное населеніе призывалось великой Екатериной къ самоуправленію, массы его еще подвергались одному изъ позорнѣйшихъ наказаній—тѣлесному [1]); подвергались они ему до начала шестидесятыхъ годовъ настоящаго

къ 1 января 1869 года состояло 7437 человѣкъ, что составляло 0,16 проц.; а учащихся въ приходскихъ училищахъ—37835, что составляетъ 0,79 проц.; а учащіеся въ уѣздныхъ и приходскихъ училищахъ вмѣстѣ составляли 1,44 процента.

[1]) Жалованная грамота городамъ 1785 года освобождала отъ тѣлеснаго наказанія лишь купцовъ первой и второй гильдіи—ст. 107 и 113. Въ томъ же году Жалован. грамота дворянству постановляла—«тѣлесное наказаніе да не коснется до благороднаго»—ст: 15. Священнослужители освобождены были отъ тѣлеснаго наказанія лишь при императорѣ Александрѣ, въ 1808 году.

столѣтія; не забудемъ и того, что городское самоуправленіе существовало чуть не цѣлое столѣтіе совмѣстно съ такимъ явленіемъ нашего общественно-государственнаго строя, какъ крѣпостное право; не забудемъ, что ряды нашего городскаго сословія зачастую пополнялись изъ крѣпостныхъ крестьянъ. Что могли внести эти новобранцы въ среду городскаго торгово-промышленнаго сословія такого, что оживляло бы жизнь этого сословія, что вливало бы въ него жизненныя силы, которыя одни и могли только возродить чахнувшее городское управленіе? Откуда могли они набраться сами этихъ силъ, употребивъ всѣ свои способности, какими только обладали, на отвоеваніе, всякими правдами и неправдами, личной свободы, единственнымъ путемъ къ которой были деньги? Какимъ образомъ въ нихъ могло зародиться сознаніе объ общественныхъ или вообще какихъ либо интересахъ, кромѣ чисто эгоистическихъ въ самомъ широкомъ смыслѣ этого слова? Допустимъ, что такіе элементы составляли меньшинство въ средѣ торгово-промышленныхъ слоевъ; допустимъ, что въ силу этого ихъ вліяніе не могло быть особенно сильно. Но наши коренные, издавніе представители этой среды, они что могли представлять собою, въ нихъ какія силы могли таиться, необходимыя для живаго существованія самоуправленія? Гдѣ они могли набраться этихъ силъ? Мы видѣли насколько они обладали этими средствами въ настоящемъ; въ своемъ мѣстѣ мы старались характеризовать тѣ условія, среди которыхъ жило и росло это сословіе въ прошломъ [1]). Этого прошлаго, рѣшая вопросъ объ активномъ отношеніи городскаго населенія къ самоуправленію даже въ настоящее время, въ послѣдніе дни его, по нашему глубокому убѣжденію, игнорировать невозможно. Если свѣтила западноевропейской доктрины придаютъ громадное значеніе въ ходѣ развитія средневѣковаго общественно-городскаго строя даже римскимъ традиціямъ, явившимся результатомъ жизни народа, съ которымъ новые народы пришли лишь въ извѣстное столкновеніе, едвали притомъ способные многое понять и усвоить себѣ изъ того, что они встрѣтили при этомъ столкновеніи; то какъ же отрицать зна-

[1]) Устр. и управл. городовъ Россіи, т. I; а также «Наше городское самоуправленіе», стр. 7—11.

ченіе реальнаго прошлаго, которое нашему городскому населенію пришлось переживать въ теченіи очень долгаго времени: котораго не традиціи, а оно само, всѣмъ его реальнымъ бытіемъ въѣлось въ плоть и въ кровь этого населенія. Если мы думаемъ, что одни только преданія о классическомъ городскомъ строѣ были способны вдохнуть въ грубыхъ тевтоновъ тотъ духъ свободы и независимости, который создалъ въ средѣ ихъ свободное бюргерство; то какимъ же образомъ можно отрицать, что дѣйствительное прошлое, которое пришлось пережить нашему городскому населенію, должно было отразиться на духѣ этого населенія? Какъ въ жизни цѣлаго государства прошлое, выражаясь языкомъ одного германскаго публициста, «тащится за нимъ хвостомъ», тѣсно, физіологически связанное съ его настоящимъ, такъ въ жизни отдѣльнаго члена государства этотъ хвостъ играетъ такую же роль. Безполезно рубить его, какъ связанный съ тѣломъ не только физіологически, но вмѣстѣ и психически. А если это такъ, то результатъ воздѣйствія историческаго хвоста на наше городское населеніе долженъ быть діаметрально противоположенъ воздѣйствію его въ западной Европѣ. Традиціи о городскомъ управленіи въ теченіи XVII и XVIII столѣтій въ Россіи должны дать въ результатѣ нѣчто совершенно иное, чѣмъ то, что могли дать традиціи о немъ въ XIII—XV столѣтіяхъ въ западной Европѣ. Тоже самое приходится сказать о вещественномъ, матеріальномъ завѣщаніи этого прошлаго: наше настоящее городовъ не получило въ наслѣдіе отъ своего прошлаго ни того матеріальнаго благосостоянія хотя бы отдѣльныхъ группъ, которое перешло въ наслѣдство западныхъ городовъ, ни того запаса нравственныхъ силъ въ самомъ широкомъ значеніи этого слова, который переданъ европейскому городу въ лицѣ, напр., его университета или вообще «школы». Въ этомъ то и коренятся, на нашъ взглядъ причины того, полнаго апатіи, отношенія нашего торгово-промышленнаго городскаго населенія къ городскому самоуправленію, на которое, какъ мы видѣли, такъ горько жаловались въ первой половинѣ настоящаго столѣтія въ правительственныхъ сферахъ и для характеристики котораго мы, кажется, привели достаточное количество фактовъ. Въ этомъ то прошломъ и лежитъ причина того, что наша городская выборная администрація вполнѣ соот-

вѣтствовала опредѣленію Vivien'a что l'administration est le bras и ничего больше. Наша дума съ ея головой и ратуша до семидесятыхъ годовъ была именно ничѣмъ инымъ какъ «рукой», которою руководила чужая ей, несвязанная съ ней непосредственно голова, роль которой играла не «политическая власть», играющая эту роль у Vivien'a, а мѣстные, исключительно правительственные органы. Да она ничѣмъ инымъ и быть не могла въ силу своего историческаго прошлаго. Среда, изъ которой она выбиралась, не могла ее поддерживать собственными силами, не чувствуя въ этомъ ни малѣйшей необходимости, не сознавая всей важности самоуправленія, не понимая его смысла. О какой же инициативѣ, если это такъ, со стороны городскаго общества или его представителей по отношенію къ самоуправленію могла идти рѣчь? Въ другомъ мѣстѣ мы уже имѣли случай указать, что инициатива въ томъ или другомъ значеніи по отношенію къ городскому самоуправленію въ настоящемъ столѣтіи была [1]) «правительственною инициативою». Другою она и быть не могла: только въ правительственныхъ сферахъ скрывались въ это время люди образованные, люди развитые, понимавшіе всю важность городскаго самоуправленія въ общей цѣпи государственной администраціи. Лучшимъ доказательствомъ этого факта можетъ служить тотъ фактъ, что даже лучшіе представители общества, какъ увидимъ въ своемъ мѣстѣ, въ тѣхъ случаяхъ, когда къ нимъ обращались за мнѣніемъ по различнымъ вопросамъ о самоуправленіи, относились къ дѣлу, какъ люди, видимо, очень мало въ немъ понимающіе; городскіе головы, предводители дворянства въ сороковыхъ годахъ возставали противъ новаго городоваго положенія для Петербурга и Москвы, возставали именно противъ тѣхъ началъ его, которыми разширялась нѣсколько свобода городскаго общества въ дѣлахъ управленія, съуживалась правительственная опека; представители городскаго общества, стоявшіе «у дѣлъ самоуправленія», стремились всѣми доводами доказать все зло ограниченія этой опеки.

Въ виду этого факта стремленія законодателя оживить городское населеніе, возбудить въ немъ интересъ къ дѣлу самоуп-

[1]) Устр. и управл. гор. Россіи, т. I, стр. 507.

равленія—совершенно понятны. Но совершенно понятно также, что средства къ достиженію этой цѣли, должны быть прилагаемы къ дѣлу вполнѣ всесторонне, и послѣдовательно, безъ всякихъ отступленій отъ основной, совершенно вѣрной мысли. Къ сожалѣнію, какъ увидимъ, это не всегда такъ было

КНИГА ВТОРАЯ.

Новое городовое положеніе (1846 года) для Петербурга и примѣненіе его къ Москвѣ и Одессѣ.

ОТДѢЛЪ ПЕРВЫЙ

«Положеніе объ общественномъ управленіи С.-Петербурга».

ГЛАВА I.

Очеркъ исторіи разработки новаго городоваго положенія.

Если въ средѣ городскаго общества даже столицъ мы не встрѣчаемъ почти въ теченіи всей первой половины настоящаго столѣтія ни малѣйшаго проблеска сознанія о томъ, что строй городскаго управленія вовсе не соотвѣтствуетъ потребностямъ и условіямъ общественной жизни, то въ правительственныхъ сферахъ это сознаніе, а вмѣстѣ и сознаніе необходимости коренныхъ измѣненій этого строя, проявлялись еще въ двадцатыхъ годахъ настоящаго столѣтія. Первый отдѣлъ предъидущей книги можетъ служить совершенно яснымъ доказательствомъ того, что правительства императоровъ Александра и Николая не видѣли въ городовомъ положеніи 1785 года что либо такое, что слѣдовало бы признавать неприкосновеннымъ; на оборотъ, они прямо считали его во многомъ несостоятельнымъ, требующимъ разработки въ примѣненіи его къ отдѣльнымъ городамъ. Эта разработка городоваго положенія Екатерины II, его дополненія и измѣненія составляютъ предметъ не малыхъ заботъ, многосложной дѣятельности со стороны правительствъ какъ при императорѣ Александрѣ, такъ и при императорѣ Николаѣ. Жалованная грамота 1785 года въ

результатѣ этой дѣятельности изъ несложнаго и скромнаго по объему памятника законодательнаго разрослась ко второй половинѣ настоящаго столѣтія чуть не въ нѣсколько самостоятельныхъ уставовъ и положеній; появилась масса отдѣльныхъ положеній и инструкцій; но все это покоилось на началахъ названной грамоты. Но среди этой дѣятельности правительство не просмотрѣло несостоятельности и нѣкоторыхъ началъ ея. Съ начала двадцатыхъ годовъ оно уже сознавало несостоятельность городоваго положенія и необходимость коренныхъ преобразованій.

Въ 1821 году министерство внутреннихъ дѣлъ, вынужденно было, благодаря разногласію членовъ петербургскаго комитета объ усиленіи городскихъ доходовъ, войдти «въ самыя раздробительныя изслѣдованія» по вопросу о городскомъ хозяйствѣ Петербурга; и въ результатѣ этихъ «изслѣдованій» было то, что министерство вошло въ государственный совѣтъ съ предположеніемъ о необходимости «устроить или преобразовать думу» [1]). Министерство въ этомъ случаѣ лишь отозвалось на мнѣнія комитетовъ о доходахъ и расходахъ Петербурга и Москвы, которые, составивъ проэкты доходовъ и расходовъ столицъ на 1821 годъ, пришли, несмотря на разногласіе въ средствахъ «устройства и преобразованія думы», къ единодушному заключенію о необходимости этого преобразованія. Петербургскій комитетъ, видя главнѣйшій недостатокъ организаціи городскаго самоуправленія въ отсутствіи дворянскаго элемента въ ней, предлагалъ устранить его введеніемъ въ составъ думы особыхъ чиновниковъ «отъ короны», которые замѣнили бы отсутствующихъ представителей дворянства; московскій же комитетъ предлагалъ съ этою цѣлью назначать въ думу особаго «предсѣдателя отъ короны» и двухъ выборныхъ отъ дворянъ «засѣдателей» [2]). Министерство вмѣстѣ съ этими предположеніями комитетовъ представило въ государственный совѣтъ и свои «главныя основанія правилъ», которыми должна была руководиться въ своей дѣятельности новая дума [3]). Основныя

[1]) Вараднновъ, Исторія министерства вн. дѣлъ, ч. II, кн. 2, стр. 134—136.

[2]) Дѣло 1 стола 2 гор. отд. хозяйств. департамента министерства вн. дѣлъ, № 1314, ч. 1.

[3]) Вараднновъ, назв. соч., тамъ же, стр. 136.

положенія этихъ правилъ состояли въ томъ, чтобы, вопервыхъ, предсѣдатель думы назначался правительствомъ; во вторыхъ, въ составъ ея введены были два члена отъ короны съ жалованьемъ отъ города; въ третьихъ, городской голова считался бы лишь «первымъ присутствующимъ по предсѣдателѣ» [1]); самое же сочиненіе новаго городоваго положенія или «полнаго устава» думы предполагалось предоставить коммиссіи составленія законовъ [2]). Со всѣмъ этимъ государственный совѣтъ согласился и, вмѣстѣ съ своимъ заключеніемъ, что городское хозяйство никакими мѣрами правительства не можетъ быть улучшено, если не озаботиться о коренномъ преобразованіи самаго городскаго управленія, неудовлетворяющаго многимъ современнымъ требованіямъ, представилъ на высочайшее усмотрѣніе. Мнѣніе государственнаго совѣта утверждено было императоромъ въ томъ же 1821 году и подверждено еще разъ въ 1823 [3]).

Коммиссія законовъ принялась за дѣло. Она рѣшила прежде всего ознакомиться съ организаціей городскаго самоуправленія въ западной Европѣ и съ этой цѣлью «выписала учрежденія по этому вопросу въ главнѣйшихъ столицахъ западной Европы» [4]; ознакомившись съ городскимъ управленіемъ этихъ послѣднихъ, коммиссія составила проэктъ новаго устройства и управленія городовъ. Проэктъ этотъ, къ сожалѣнію намъ незнакомый, оказался, однако, далеко недостигавшимъ цѣли: не смотря на знакомство съ городскимъ управленіемъ главнѣйшихъ городовъ Европы или именно въ силу этаго знакомства коммиссія постаралась поставить въ своемъ проэктѣ новаго городоваго положеніе городскую думу въ такое положеніе, что департаментъ государственной экономіи, куда между прочимъ поступилъ этотъ проэктъ на разсмотрѣніе,

---

[1]) Тоже дѣло, № 1314, ч. I.

[2]) Тамъ же и Варадиновъ, назв. соч., тамъ же, стр. 136.

[3]) Тоже дѣло № 1314, ч. I; и Муллов, Историч. обозр. правит. мѣръ по устр. гор. общ. управл., стр. 156. Въ это же самое время комитетъ министровъ, разсматривая вопросъ объ уклоненіи городскаго населенія отъ выборной службы, пришелъ также къ заключенію о необходимости «исправленія неудобствъ въ городскомъ устройствѣ». Тамъ же.

[4]) Тоже дѣло № 1314, ч. I.

нашелъ необходимымъ дать **большую власть** по крайней мѣрѣ хоть столичнымъ думамъ. [1]) Исходя изъ замѣчаній департамента экономіи, коммиссія законовъ должна была переработать свой проэктъ; но это не суждено было ей. Она была закрыта. Составленный его проэктъ отдали на разсмотрѣніе главноуправляющему II отдѣленіемъ собственной Е. И. В. канцеляріи, тайному совѣтнику **Балугьянскому** [2]). Этотъ одинъ изъ лучшихъ юристовъ того времени нашелъ проэктъ составленный коммиссіей составленія законовъ уже совершенно несостоятельнымъ, а стало быть, и не могущимъ подлежать переработкѣ. Онъ занялся составленіемъ собственнаго проэкта городоваго положенія, который и былъ представленъ имъ въ государственный совѣтъ менѣе чѣмъ черезъ годъ послѣ передачи ему этаго дѣла. И съ этимъ проэктомъ какъ и проэктомъ коммиссіи законовъ мы знакомы только изъ вторыхъ рукъ, въ изложеніи «общихъ видовъ» его, которое мы находимъ въ не разъ уже цитированномъ нами дѣлѣ «о новомъ проэктѣ положенія для городоваго общественнаго устройства въ столицахъ». Эти «общіе виды» иными словами основныя начала проэкта Балугьянскаго состояли въ слѣдующемъ: прежде всего необходимо разширить «власть» городской думы; предоставить ей **самой** составить и правила счетоводства и наказы «управленіямъ ей предоставленнымъ»; далѣе, слѣдуетъ какъ можно **точнѣе** опредѣлить отношеніе полиціи къ городскому управленію; уничтожить сроки службы выборныхъ и выбирать послѣднихъ на неопредѣленное время. Къ этому Балугьянскій присоединялъ еще слѣдующія положенія: установить особыя **депутатскія собранія** для выборовъ; кромѣ городской обывательской книги установить еще особую «градскую книгу», въ которую вносились бы лишь лица, «гражданское общество составляющія»; устранить «недостатокъ» въ законахъ о пріобрѣтеніи правъ городскаго состоянія, о переходѣ изъ одного состоянія въ другое и вообще объ избраніи рода жизни; вмѣстѣ съ этимъ авторъ проэк-

---

[1]) Тамъ же. Онъ рекомендовалъ также изобрѣсти средства для поощренія выборныхъ общества къ отправленію ихъ обязанностей, указавъ, между прочимъ, какъ на одно изъ нихъ, на медали и награды.

[2]) Тамъ же и **Мулловъ**, назв. соч., стр. 157.

та предлагалъ вмѣсто гильдій установить дѣленіе торгово-промышленнаго городскаго населенія на группы «по торгамъ». Въ 1827 году проэктъ этотъ представленъ былъ его авторомъ въ государственный совѣтъ.

Государственный совѣтъ едва ли придалъ однако серьезное значеніе «видамъ» Балугьянскаго и рѣшилъ разработать новое городовое положеніе для обѣихъ столицъ, не стѣсняясь мнѣніями и соображеніями коммиссіи законовъ или Балугьянскаго. Онъ рѣшилъ притомъ обратиться къ нѣсколько иному пути при составленіи этого проэкта. На этотъ разъ найдено было нужнымъ обратиться за мнѣніемъ къ представителямъ самаго городскаго общества, ради интересовъ котораго въ сущности вырабатывался новый проэктъ. Все дѣло передано въ министерство внутреннихъ дѣлъ, при которомъ основанъ былъ въ тотъ же 1827 году спеціально для разработки проэкта новаго городоваго положенія комитетъ изъ чиновниковъ министерства и чиновниковъ, назначенныхъ военными генералъ-губернаторами Петербурга и Москвы, каждымъ по одному; предсѣдательствовалъ въ этомъ комитетѣ директоръ одного изъ департаментовъ министерства [1]). Комитетъ обязанъ былъ,

[1]) Этотъ комитетъ не слѣдуетъ смѣшивать со спеціальнымъ комитетомъ, учрежденнымъ въ сентябрѣ 1825 года по высочайше утвержд. положенію комитета министровъ «для изысканія способовъ къ улучшенію состоянія городовъ» (1 П. С. З. № 30567); этотъ комитетъ составленъ былъ изъ директора департамента разныхъ податей и сборовъ и «высшихъ чиновниковъ» отъ военнаго вѣдомства (генералъ маіоръ свиты его императорскаго Величества) и министерствъ—внутр. дѣлъ и финансовъ, отъ каждаго по одному. (Тамъ же). Задача этого комитета—совершенно иная, чѣмъ комитета 1827 года. Онъ имѣлъ своей цѣлью не составленіе новаго городоваго положенія, а лишь изысканіе средствъ къ улучшенію «состоянія городовъ» при существующемъ положеніи. Въ данной ему инструкціи ему рекомендовалось заняться слѣдующими вопросами: 1) облегченіемъ перехода людей разнаго званія въ города; 2) «усиленіемъ коренныхъ началъ городскаго существованія», а именно: сосредоточеніемъ ремеслъ въ городахъ, поощреніемъ фабрикъ и рукодѣлій, привлеченіемъ къ жительству въ городахъ дворянъ, учрежденіемъ различныхъ полезныхъ заведеній и т. п.; 3) облегченіемъ полицейской и воинской повинностей, «отвращеніемъ притѣсненій», облегченіемъ городскихъ службъ, нѣкоторой свободой «въ образѣ обстройки»; 4) обезпеченіемъ отъ пожаровъ путемъ

согласно высочайшему повелѣнію, составить проектъ новаго городоваго положенія къ 1 сентября 1828 года; но онъ составилъ его гораздо раньше: 6 февраля 1828 года проектъ былъ уже представленъ министру, которымъ онъ былъ пересланъ военнымъ генералъ-губернаторамъ столицъ «для разсмотрѣнія и представленія городскимъ головамъ и почетнѣйшимъ изъ гражданъ,» чрезъ посредство которыхъ государственный совѣтъ надѣялся привлечь къ участію въ составленіи новаго проекта «городское общество и думу». Московскій генералъ-губернаторъ предложилъ полученный имъ проектъ на разсмотрѣніе московскаго предводителя дворянства «обще съ другими дворянами по собранію» и городскаго головы съ нѣкоторыми первостатейными членами купеческаго сословія. Мнѣнія всѣхъ этихъ лицъ были представлены въ министерство въ томъ же 1828 году; а въ 1829 представлены были въ него петербургскимъ военнымъ генералъ-губернаторомъ и мнѣнія петербургскаго городскаго головы съ гражданами и свое собственное [1]).

застрахованія; 5) прямыми поощреніями путемъ ссудъ, льготъ и т. п.; 6) «распространеніемъ познаній особенно техническихъ»; 7) хорошими торговыми законами. (Архивъ департ. пол. исполн. за 1825 г., № 181. Эта инструкція почти цѣликомъ приведена и у Вардинова, назв. соч., ч. II, кн. 2, стр. 442—443). Найдено было, что этимъ путемъ улучшеніе городовъ будетъ достигнуто скоро и притомъ «безъ значительныхъ издержекъ и предпріятій, по цѣли своей слишкомъ отдаленныхъ» (Вардиновъ, тамъ же, стр. 444). Комитетъ этотъ долженъ былъ потребовать мнѣнія генералъ-губернаторовъ, изъ которыхъ при дѣлѣ мы нашли лишь присланныя (въ апрѣлѣ 1826 года) генералъ-губернаторомъ рязанскимъ, тульскимъ, орловскимъ, тамбовскимъ и воронежскимъ мнѣнія подчиненныхъ ему губернаторовъ. Въ своемъ мѣстѣ мы уже познакомились съ этими мнѣніями. Дѣятельность этого комитета продолжалась лишь до 1828 года, когда составлена была имъ «записка» о его дѣятельности. Съ этого времени онъ распадался постепенно и въ 1831 году, когда онъ былъ закрытъ, онъ состоялъ изъ одного только предсѣдателя своего сенатора Дубенскаго; всѣ члены его изчезли. Вардиновъ, назв. соч., ч. III, кн. I, стр. 381.

[1]) Сначала онъ отвѣтилъ на требованіе министерства отказомъ, ссылаясь на многосложность дѣла; и далъ свое мнѣніе лишь послѣ того какъ государственный совѣтъ въ мартѣ 1829 года постановилъ дѣйствовать какъ можно «поспѣшнѣе» по работамъ о новомъ городскомъ устройствѣ.

Обратимся къ самому проэкту, составленному комитетомъ. [1]) Весь проэктъ распадался на три части, изъ которыхъ первая содержала въ себѣ постановленія «объ управленіи общими городскими доходами и расходами»; вторая—объ управленіи «гильдіями, мѣщанствомъ и цеховыми» и наконецъ, третья, представляла собою наказъ или общія правила, опредѣлявшія права и обязанности учрежденій, устанавливаемыхъ первыми двумя частями проэкта и ихъ отношенія къ военному генералъ-губернатору, «въ главномъ вѣдомствѣ коего состоятъ всѣ градскія общества». Всѣ эти три части проэкта состояли изъ 756 параграфовъ. Мы остановимся лишь на двухъ частяхъ проэкта—первой и послѣдней; вторую, какъ ведущую рѣчь о сословныхъ учрежденіяхъ, мы обходимъ.

Устанавливая въ первой своей части понятіе о городскомъ обществѣ, проэктъ вводитъ въ составъ послѣдняго всѣ сословія городскихъ обывателей, не исключая, стало быть, и дворянъ, участію которыхъ въ городскомъ управленіи, какъ мы видѣли, въ правительственныхъ сферахъ придавали такое огромное значеніе. Вслѣдствіе такого опредѣленія общества, какъ совокупности всѣхъ сословій, городскія собранія проэктъ устанавливаетъ уже не по сословіямъ, а по частямъ города; въ каждомъ такомъ собраніи участвуютъ всѣ живущіе въ данной части города и владѣющіе недвижимой собственностью стоимостью не ниже восьми тысячъ рублей или записанные въ одну изъ купеческихъ гильдій. Эти собранія городскаго общества по частямъ города имѣютъ мѣсто по проэкту лишь для выборовъ такъ называемыхъ депутатовъ городскаго общества, по пяти [2]) отъ каждой части города, или лучше, отъ каждаго собранія городскаго общества: въ депутаты могутъ быть избраны лица всѣхъ сословій при условіи владѣнія ими недвижимою собственностью, цѣнность которой не менѣе

---

[1]) Вся настоящая глава изложена на основаніи трехъ частей дѣла «о новомъ проэктѣ положенія для городоваго общественнаго устройства въ столицахъ»; поэтому мы не будемъ больше дѣлать на него ссылокъ.

[2]) Это число обусловливается числомъ сословій, участвующихъ въ собраніи каждой части города.

двадцати тысячъ рублей серебромъ. Собраніе этихъ депутатовъ и замѣняетъ собою екатерининскую общую думу, дѣйствуя «именемъ всего городскаго общества» и составляя «высшую дирекцію градскаго управленія»; въ качествѣ таковой она завѣдуетъ управленіемъ столицъ [1]), разрѣшая различные «особенные случаи» по этому управленію, составляя «градскую книгу», избирая лицъ, завѣдующихъ этимъ управленіемъ, провѣряя дѣятельность этихъ лицъ и учрежденій.

«Постоянное и непрерывное управленіе городскими дѣлами» подъ наблюденіемъ «высшей дирекціи» проэктъ возлагаетъ на «градскую думу», члены которой избираются изъ всѣхъ сословій собраніемъ депутатовъ [2]), не исключая и предсѣдателя думы, для замѣщенія должности котораго собраніе депутатовъ избираетъ изъ дворянъ или «первостатейныхъ» купцовъ трехъ кандидатовъ, изъ которыхъ предсѣдатель уже назначается императоромъ; остальные члены думы, въ количествѣ десяти человѣкъ, предполагалось избирать такъ: двухъ—изъ дворянъ или разночинцевъ «безсрочно», т. е. пожизненно; восмерыхъ—на срокъ, на три или на одинъ годъ; изъ нихъ двоихъ—изъ дворянъ, троихъ—изъ купечества всѣхъ трехъ гильдій и троихъ—отъ мѣщанъ и цеховыхъ; притомъ одинъ изъ трехъ членовъ отъ купечества носитъ особое названіе «главы купечества» и занимаетъ въ думѣ первое, по предсѣдателѣ, мѣсто. Въ нѣкоторыхъ, наиболѣе отдаленныхъ отъ центра города, частяхъ его, проэктъ устанавливаетъ—осуществляя въ этомъ случаѣ мысль высказанную въ государственномъ совѣтѣ—для завѣдыванія «всѣхъ дробностей, къ хозяйственному управленію данной части города относящихся» особыя «частныя управы», составляющія по мнѣнію проэкта лишь отдѣленія думы; но въ качествѣ однако, низшихъ инстанцій ея [3]). Дума распадается по проэкту, для

---

[1]) Проэктъ составленъ только для Москвы и Петербурга.

[2]) Мы не имѣемъ свѣдѣній, избирало ли депутатское собраніе этихъ членовъ изъ собственной среды только или вообще изъ лицъ, участвовавшихъ въ собраніяхъ общества по частямъ города.

[3]) Эти «управы» несомнѣнно заимствованы проэктомъ изъ прусскаго городоваго положенія 1808 года, по которому для завѣдыванія

завѣдыванья отдѣльными отраслями городскаго хозяйства и управленія, на семь экспедицій [1]).

Насколько былъ широкъ объемъ дѣлъ, подлежащихъ вѣдѣнію городской думы, мы къ сожалѣнію не можемъ судить за отсутствіемъ прямаго перечисленія этихъ дѣлъ; но мы можемъ, несмотря на это, составить нѣкоторое понятіе о «власти» проэктированной думы изъ того напр., обстоятельства, что штатъ канцеляріи думы предоставлялся проэктомъ не опредѣленію самой думы, «а благоусмотрѣнію воен. генер. губернатора». Что касается вопроса объ отношеніи городскихъ учрежденій къ генер. губернатору, то онъ опредѣляется третьей частью проэкта, наказомъ, приблизительно такъ: воен. ген. губернаторъ «подвергаетъ отвѣтственности» какъ общегородскія, такъ и сословныя учрежденія. Этимъ опредѣленіемъ проэктъ, вѣроятно, хотѣлъ сказать, что самый вопросъ объ отвѣтственности того или инаго члена того или другаго городскаго учрежденія возбуждается только военнымъ генералъ-губернаторомъ. Возбудивъ вопросъ объ отвѣтственности, военный генералъ-губернаторъ могъ произвести слѣдствіе самъ или назначить для этого особаго чиновника, а въ особенно важныхъ случаяхъ—цѣлую комиссію изъ гражданскаго губернатора, члена уголовной палаты и губернскаго прокурора; на основаніи произведеннаго изслѣдованія военный генералъ-губернаторъ могъ или прекратить дѣло совсѣмъ, или кончить его выговоромъ обвиняемому, или наконецъ, предать послѣдняго уголовному суду или передать дѣло въ сенатъ.

Такое значеніе власти генералъ-губернатора относительно членовъ городскихъ учрежденій не могло не отразиться, будь проэктъ приведенъ въ исполненіе, на самостоятельности этихъ послѣднихъ. Такимъ образомъ комитетъ, очевидно, отказался отъ мысли, выразившейся, какъ мы видѣли, въ проэктѣ комиссіи

отдѣльными частями города избирались «представители участка». См. введеніе, стр. 78.

[1]) Эти экспедиціи слѣдующія: 1) экспедиція о доходахъ, 2)—о расходахъ, 3)—объ общественныхъ и хозяйственныхъ дѣлахъ, 4)—экспедиція строительная, 5)—квартирная, 6)—казначейская и 7)—счетная.

законовъ и «видахъ» Балугьянскаго и раздѣлявшейся государственнымъ совѣтомъ; мысли о возможно большемъ разширеніи власти думы. Это во первыхъ. Во вторыхъ, введя въ составъ городскаго общества гражданъ всѣхъ сословій комитетъ сильно умалилъ значеніе этого обстоятельства своимъ постановленіемъ о цензѣ, достигавшемъ такой высокой цифры, какъ двадцать тысячъ рублей. Наконецъ, назначеніе предсѣдателя думы, хотя и изъ числа кандидатовъ, избранныхъ собраніемъ депутатовъ, верховною властью, едва ли соотвѣтствовало уже въ это время существовавшему въ правительственныхъ сферахъ взгляду на значеніе правительственной опеки.

Проэктъ комитета найденъ былъ представителями общества тоже несостоятельнымъ, хотя иной разъ и въ силу такихъ мотивовъ, которыхъ можно было ждать отъ кого угодно, только не отъ представителей общества, ради интересовъ котораго онъ вырабатывался. Какъ это не странно съ нашей точки зрѣнія, лучшій слой городскаго населенія—купечество—Москвы и Петербурга, въ лицѣ своихъ представителей, возстало во всеоружіи доводовъ, на какіе только оно было способно, между прочимъ и противъ тѣхъ положеній проэкта, которыя составители его не безъ основанія считали основными и въ которыхъ и въ настоящее время нельзя не видѣть огромнаго шага впередъ въ развитіи нашего городскаго самоуправленія. Купечество съ рвеніемъ достойнымъ лучшаго дѣла возстало противъ всесословности городскихъ учрежденій по новому проэкту; всесословности вовсе притомъ не проведенной въ проэктѣ сколько нибудь послѣдовательно и строго, какъ это можно видѣть даже и изъ сдѣланнаго нами изложенія его основныхъ началъ.

Московскій городской голова въ намѣреніи проэкта ввести въ составъ городскаго общества и учрежденій, вѣдающихъ его интересы, дворянъ увидѣлъ ни больше, ни меньше какъ посягательство на права, присвоенныя издавна «гражданамъ», т. е. купечеству; посягательство тѣмъ болѣе противное законамъ, что оно противно «разуму» и естественному порядку вещей: «доколѣ существуетъ законъ о раздѣленіи народа на различныя состоянія съ разными правами», говоритъ голова, «и. остаются въ своемъ видѣ прочія присутственныя мѣста... до тѣхъ поръ комитету не

было причинъ измѣнять составъ градскаго общества». Авторъ «возраженій» старается доказать, что «особенныхъ дѣлъ, касающихся въ совокупности до всѣхъ сословій», въ городѣ живущихъ, нѣтъ, благодаря именно различію сословій. Кромѣ этихъ общихъ возраженій противъ участія дворянъ въ городскомъ самоуправленіи московскій голова находитъ и болѣе частныя: во первыхъ, доказательство противъ такого участія дворянъ онъ видитъ и въ томъ, что всѣ дворяне или состоятъ на государственной службѣ или живутъ въ своихъ имѣніяхъ; а то и другое не можетъ не парализовать ожидаемую отъ ихъ участія въ городскомъ управленіи пользу; во вторыхъ, дворяне въ Москвѣ владѣютъ не болѣе какъ одной третью всѣхъ домовъ, изъ которыхъ притомъ половина принадлежитъ лицамъ женскаго пола [1]). Въ концѣ концовъ онъ разрѣшаетъ вопросъ объ участіи дворянъ въ городскомъ управленіи слѣдующимъ образомъ: если дворяне и разночинцы находятъ, говоритъ онъ, что городской голова и члены шестигласной думы не хорошо распоряжаются доходами города и хотятъ сами участвовать въ этомъ распоряженіи, то слѣдуетъ только возстановить изчезшую общую думу и для избранія въ нее гласныхъ «всѣмъ настоящимъ городскимъ обывателямъ допустить собираться безъ различія состояній». Петербургскій городской голова съ нѣсколькими представителями купеческаго сословія, находя, что проэктъ вообще излишне стремится къ преобразованіямъ и нововведеніямъ, приходитъ относительно даннаго вопроса почти къ тѣмъ же положеніямъ. И онъ въ привлеченіи дворянства къ управленію видитъ «явное подавленіе правъ купеческаго сословія», могущее повести ко всякаго рода «безпорядкамъ и замѣшательствамъ»; онъ съ полнымъ убѣжденіемъ говоритъ о томъ, что выборъ предсѣдателя «изъ дворянъ токмо—не сомнителенъ», такъ какъ въ проэктѣ все направлено къ облег-

[1]) Проскользаетъ и такой аргументъ: «можно думать, что новые члены думы не будутъ управлять доходами и расходами съ такимъ безпристрастіемъ, какъ прежніе, ибо многіе дворяне продолжаютъ военную или гражданскую службу и собственные хозяйствомъ не занимаются». Какъ же они будутъ заниматься городскимъ?

ченію выбора его изъ нихъ и къ затрудненію изъ среды купечества. Петербургскій голова и депутаты видятъ въ новомъ составѣ думы «небывалое совокупленіе разнородныхъ и противоположныхъ сословій,...буквальное копированіе съ палаты депутатовъ во Франціи, «совокупленіе» въ высшей степени вредное у насъ, какъ «по степени образованности низшихъ классовъ людей», такъ и потому, что дворяне въ этомъ случаѣ возьмутъ перевѣсъ и получится «дворянское общество» или....анархія (?!), «несвойственная нашему народному духу». Вообще, заключаютъ критики «слѣпое подраженіе Франціи и Англіи указываетъ, что весь проэктъ основанъ на одной теоріи».

Если все приведенное до сихъ поръ изъ возраженій купечества противъ проэкта едвали можетъ выдержать самую безобидную критику; если министерство, которому предоставлялась дальнѣйшая разработка проэкта «не могло и не должно было», какъ совершенно справедливо замѣчаетъ авторъ предисловія къ одному оффиціальному изданію матеріаловъ по городскому самоуправленію, «склоняться на сторону этихъ представленій», то не мало исходитъ отъ того же купечества и такихъ возраженій, которыя могли бы выдержать самую серьезную критику и вѣроятно вліяли на дальнѣйшую судьбу проэкта. Къ такимъ возраженіямъ нельзя не отнести, напр., возраженія противъ проэктируемаго способа назначенія предсѣдателя думы, благодаря которому послѣдній, по мнѣнію московскаго городскаго головы, всегда будетъ изъ чиновниковъ; а въ соединеніи службы, по выборамъ съ коронной службой тотъ же голова видитъ источникъ такого явленія, какъ «удаленіе безпристрастія въ дѣйствіяхъ депутатовъ, въ числѣ коихъ могутъ оказаться такіе, которые занимаютъ должности въ высшихъ мѣстахъ или находятся подъ непосредственнымъ распоряженіемъ начальника губерніи». Къ такого рода возраженіямъ нельзя не отнести и возраженія какъ московскаго, такъ и петербургскаго купечества противъ «частныхъ управъ», лишь напрасно увеличивающихъ контингентъ выборныхъ должностныхъ лицъ и сумму городскихъ расходовъ; въ данномъ случаѣ купечество возражало вообще, не безъ основанія находя въ новомъ проэктѣ причины опасаться и того и другаго: московскій городской голова высчиталъ, что по новому положенію число служа-

щихъ по выборамъ имѣетъ увеличиться почти на двѣсти человѣкъ; а петербургскій опредѣлилъ, что стоимость предполагаемыхъ по проэкту учрежденій будетъ превышать стоимость существующихъ въ три раза [1]). Представители петербургскаго же купечества не безъ основанія доказывали, что раздѣленіе думы на семь экспедицій и учрежденіе «частныхъ управъ» расплодитъ еще въ большей степени «переписку», чѣмъ она имѣетъ мѣсто въ настоящее время; они же, хотя и не съ надлежащимъ вниманіемъ, остановились на вопросѣ проэктируемаго избранія въ депутаты, именно на цензѣ; они предпочитаютъ существующій порядокъ избранія, благодаря которому въ послѣднемъ одинаково участвуютъ «богатые и бѣдные« [2]). Наконецъ московское купечество находитъ совершенно несообразнымъ съ его привилегіями право военнаго генералъ губернатора дѣлать его представителямъ въ думѣ выговоры, наряжать надъ ними слѣдствіе и т. п.

Не менѣе энергически возсталъ противъ проэкта комитета и московскій предводитель дворянства, мнѣніе у котораго было спрошено военнымъ генер. губернаторомъ. И этотъ представитель того сословія, которое стремятся ввести въ составъ городскаго общества, находитъ это совершенно излишнимъ, почти противоестественнымъ, полагая, что «каждая черта закона, положеннаго въ основаніе нынѣ дѣйствующей думы»—совершенно согласна съ «естественнымъ, столь справедливымъ и правильнымъ правомъ: разсуждать о коммерціи купцу, о помѣстьѣ помѣщику»; онъ находитъ, такимъ образомъ, что, привлекая дворянство къ участію въ городскомъ управленіи, привлекаютъ къ дѣлу людей совершенно чуждыхъ ему. Но представитель сословія, такъ усердно отрицающійся отъ всякаго участія въ городскомъ управленіи, какъ дѣлѣ совершенно чуждомъ ему, высказываетъ однако, по поводу новой организаціи этого чуждаго ему дѣла нѣ-

---

[1]) Существующія учрежденія обходятся Петербургу въ 86000 р., а новыя имѣютъ обходиться—въ 260000.

[2]) Главнымъ образомъ, впрочемъ, петербургское купечество возстаетъ вообще противъ депутатскихъ сообраній, которыя находитъ «у насъ въ Россіи неприложимыми и степени образованности народной несвойственными».

сколько очень резонныхъ замѣчаній; такъ онъ не видитъ
проэктѣ никакихъ улучшеній, «которые бъ улучшеніе дѣлъ
водили до большаго порядка и кратчайшаго пути»; на обор
онъ находитъ, что въ проэктѣ—«тѣ же дѣла... только разс
ленныя на другія мѣста неудобныя», и что, благодаря изли
«утонченной раздробительности инстанцій» проэктируемыхъ
родскихъ учрежденій и ихъ «многосложности» неизбѣжно «на они
откроется затруднительность и общественная тягость къ ихъ
держанію» [1]). Въ заключеніе авторъ возраженій [2]) категориче
склоняется въ пользу существующаго въ городскомъ управлен
порядка вещей, а самый проэктъ находитъ настолько неудобны
что «нѣтъ возможности исправить его пополненіемъ» [3]). Не

---

[1]) Всѣ остальныя возраженія предводителя дворянства нося
почти курьезный характеръ. Такъ, находя проэктъ «новымъ законо
ложеніемъ», утверждаетъ, что онъ «разрушаетъ общую законополож
тельную связь единства между законными инстанціями»; изъ чего
прямо заключаетъ, что вводимыя имъ «инстанціи» являются какъ
«инстанціями проэкта иного государства, иного народа»; а причи
этого послѣдняго обстоятельства онъ видитъ въ томъ, чего по его м
нію ни въ какомъ случаѣ «нельзя поставить на счетъ совершенст
проэкта» именно въ томъ, что при составленіи его «много заимство
лись законными образцами иноземными».

[2]) Генералъ отъ инфантеріи Обольяниновъ.

[3]) Слѣдуетъ замѣтить, что всѣ подававшіе «мнѣнія» о проэкт
находя его несостоятельнымъ, предлагали въ то же время и свои мѣ
къ улучшенію городскаго хозяйства и управленія. Такъ, предводите
московскаго дворянства предлагалъ «назначить въ думѣ особливую часть
которая вѣдала бы только одни повинности и въ составъ которой вх
дили бы и депутаты отъ дворянства. Какъ средство искоренить въ куп
чествѣ «отбывательство» отъ службы онъ предлагаетъ «возбужденіе дух
соревнованія по основанію дворянскихъ орденовъ». Если же нужны
коренныя измѣненія, то слѣдуетъ, думаетъ предводитель дворянства,
возстановить петровскіе магистраты, поставивъ ихъ подъ апелл
цію сената. Московскіе купцы ограничиваются предложеніемъ содер
жать положеніе 1785 года, «во всей его силѣ и пространствѣ». Петер
бургское же купечество представило вмѣстѣ съ возраженіями против
проэкта комитета и свой собственный проэктъ новаго городоваго поло
женія. Онъ распадается на восемь главъ и семьдесятъ параграфовъ.
Возведя шестигласную думу въ одинъ рангъ съ палатами—уголовной
гражданской—петербургскіе комерсанты ни на ійоту не измѣнили состав

нѣе сурово отнеслись къ злополучному проэкту и военные генералъ губернаторы: они тоже увидѣли въ немъ только «нарушеніе законовъ» и предпочитали оставить эти послѣдніе во всей ихъ неприкосновенности [1]).

Проэктъ былъ отвергнутъ государственнымъ совѣтомъ вѣроятно не безъ вліянія нѣкоторыхъ изъ только что изложенныхъ возраженій; хотя онъ едва ли могъ быть принятъ уже и въ силу прямаго противорѣчія его тому воззрѣнію на дѣло, котораго держался государственный совѣтъ. Комитетъ учрежденный для составленія этого проэкта сходитъ со сцены. Дѣятельность по преобразованію городскаго управленія, такъ энергически проявлявшаяся три, четыре года, вдругъ замерла, если не считать вспышками ея и не удавшіяся «попытки исправить означенный проэктъ» въ 1837 и 1840 годахъ; неудавшіяся «по недостатку средствъ» [2]). «Попытки» эти дѣлались двумя новыми учрежденіями, организованными при министерствѣ внутр дѣлъ: дѣла спеціальнаго комитета для устройства городовъ учрежденнаго, какъ мы видѣли, въ 1825 году и закрытаго въ 1831 [3]), были переданы министерствомъ вновь организованной при немъ въ 1836 году комиссіи [4]),

---

ея; они узаконяли то, что существовало фактически: кромѣ городскаго головы, какъ предсѣдателя, въ составъ думы должно было входить шесть членовъ: четыре отъ купцовъ и по одному отъ мѣщанъ и цеховыхъ. До сознанія необходимости такого учрежденія, какъ общая дума, они не дошли. Ихъ заняла по преимуществу канцелярская сторона дѣла: они заботливо устанавливаютъ число экспедицій думы. Вопросъ объ отношеніи думы къ правительственнымъ органамъ, къ самому обществу, ее избравшему и т. п. вовсе и не затрогивается. Изъ семидесяти параграфовъ проэкта только первыя двѣ главы (или 25 параграфовъ) посвящены организаціи общаго городскаго управленія и функціямъ послѣдняго; остальныя ш е с т ь главъ посвящаются управленію сословій купеческаго, мѣщанскаго и ремесленнаго. Весь проэктъ—небольше какъ «уродливо подчищенное» положеніе 1785 года на основаніи тѣхъ искаженій его, какія внесены были «практикой».

[1]) Петербургскій военный ген.-губернаторъ проэктъ петербургскихъ купцовъ нашелъ «полезнымъ и прямой надобности соотвѣтствующимъ» и просилъ объ утвержденіи его.

[2]) Мулловъ, назв. соч., стр. 157.

[3]) См. выше, стр. 373, пр. 1.

[4]) Варадиновъ, назв. соч., ч. III, кн. 2, стр. 24 и 702. Она

которой вмѣстѣ съ тѣмъ порученъ былъ и разсмотрѣнный нами проэктъ комитета, который комиссія и исправила въ 1837 году; но тогдашній министръ, гр. Блудовъ, не утвердилъ его въ этомъ обновленномъ видѣ. Комиссія 1836 года оказалась «недостаточной для производства съ желаемымъ успѣхомъ и совершенія сего важнаго дѣла» почему и преобразовали ее въ 1840 году «въ комиссію для устройства разныхъ источниковъ городскаго хозяйства». Эту новую комиссію постаралиась вооружить всѣми «способами»: ее снабдили «потребнымъ числомъ» членовъ и чиновниковъ; поставили не въ зависимое положеніе отъ департаментовъ министерства, а на равнѣ съ ними [1]). Эта новая комиссія просуществовала всего два года, не успѣвъ окончить вновь составленнаго ею проэкта. По выраженію доклада министра она «въ занятіяхъ своихъ не подвигалась», да и не подавала надежд на это, такъ какъ чиновники, которыми ее, при учрежденіи, снабдили въ изобиліи, «заняты были другими должностями» и нести службу въ ней обязаны были безвозмездно. Въ 1842 году ее закрыли и дѣло о преобразованіи городовъ было передано во вновь открытое при хозяйственномъ департаментѣ министерства внутр. дѣлъ «временное отдѣленіе для устройства городскаго хозяйства» [2]). Этому то «временному отдѣленію» уже и удалось въ четырехлѣтній періодъ времени разрѣшить, наконецъ задачу, надъ рѣшеніемъ которой работали чуть не четверть столѣтія. Правда оно рѣшило эту задачу только по отношенію къ одному Петербургу; но и всѣ комитеты и комиссіи, ему предшествовавшіе, съ самаго начала отказались отъ болѣе широкой постановки задачи. Трудъ

учреждена была 16 февраля и носила названіе комиссіи «для составленія проэктовъ положеній о доходахъ и расходахъ городовъ».

[1]) 2 П. С. З. № 13801. См. также Вараднновъ, тамъ же, стр. 72—73 и 702.

[2]) 2 П. С. З. № 15432. Оно составлялось изъ тридцати *одного* чиновника; на содержаніе опредѣлялось 15598 рублей изъ городскихъ доходовъ. Города должны были ежегодно высылать въ министерство на эту цѣль опредѣленную сумму; опредѣленіе размѣра которой зависѣло отъ министерства. Мы говоримъ это на основаніи данныхъ, встрѣчавшихся намн въ ярославск. губерн. архивѣ.

поднять былъ не малый. Прежде всего ознакомились съ предшествовавшими проэктами, сличили ихъ съ замѣчаніями на нихъ представителей городскаго общества; извлекли изъ всего этого «сущность». Въ тоже время озаботились собрать всѣ «постановленія правительства» по данному предмету, начиная съ Петра Великаго и наконецъ, что всего важнѣе, рѣшили ознакомиться съ дѣйствительнымъ фактическимъ положеніемъ городскаго самоуправленія. Для этого рѣшено было обревизовать черезъ особыхъ чиновниковъ состояніе городскаго управленія и хозяйства на первый разъ по крайней мѣрѣ въ городахъ нѣкоторыхъ губерній [1]). Въ руководство ревизорамъ отдѣленіемъ составлена была особая инструкція [2]), которой они должны были держаться, производя изслѣдованія на мѣстѣ. Инструкція эта прежде всего опредѣляла цѣль ревизіи, которая должна была состоять въ обнаруженіи недостатковъ и упущеній по городскому управленію, въ установленіи «основаній для полной административной статистики», и въ изысканіи средствъ къ лучшему устройству городскаго управленія. Цѣль эта достигается: «ревизіей общественныхъ учрежденій» и «городской полиціи собственно по хозяйственной части»; составленіемъ «инвентарей недвижимой собственности» города, составленіемъ «статистическихъ и инвентарныхъ описаній»,

---

[1]) Отправлены были ревизоры въ земледѣльческія губерніи—саратовскую и воронежскую; въ мануфактурныя и торговыя—тульскую и ярославскую; отправлены они были въ лифляндскую губернію несомнѣнно ради самобытности ея городскихъ учрежденій, и наконецъ командированы были чиновники для ревизіи въ Тамбовъ, Рязань и Могилевъ. Всѣ эти чиновники были отправлены въ томъ же 1842 году. Вараднновъ, назв. соч., ч. III, кн. 2, стр. 704—705. Затѣмъ такіе же ревизоры посланы были въ тверскую, смоленскую, псковскую, волынскую и витебскую губерніи. Тамъ же, ч. III, кн. 3, стр. 77 и 258. См. также, «Сборн. цирк. и инстр. министерства вн. дѣлъ», т. V, стр. 165.

[2]) Вараднновъ, назв. соч., ч. III, кн. 2, стр. 704. Первая инструкція ревизорамъ-чиновникамъ издана была въ іюнѣ 1842 года подъ именемъ «Инструкціи чиновникамъ, командируемымъ для обозрѣнія городовъ»; но спустя три года (въ маѣ 1845 г.) она издана, въ значительно дополненномъ видѣ, вновь подъ названіемъ «Общей инструкціи чиновникамъ, отряжаемымъ для обозрѣнія городовъ». См. «Сборн. циркул. и инстр. министерства вн. дѣлъ», тамъ же.

подъ которыми разумѣлось описаніе «пространства и расположенія» города, его населенія, построекъ, общественныхъ заведеній, повинностей, управленія, бюджета; и наконецъ, «соображеній о новомъ устройствѣ городовъ»[1]). Только имѣя въ рукахъ данныя по всѣмъ приведеннымъ пунктамъ, данныя точныя, собранныя въ возможно бо̀льшемъ количествѣ, временное отдѣленіе считало возможнымъ приступить къ работѣ по составленію самаго проекта новаго городоваго положенія; только опираясь на «полную и подробную статистику», говорится въ планѣ «административной статистики городовъ», составленномъ отдѣленіемъ, «правительственныя соображенія могутъ быть вѣрны, всѣ дѣйствія и распоряженія—тверды и положительны». Безъ данныхъ такой статистики, продолжаетъ тотъ же «планъ»—«нельзя ни приступить къ новому и основательному устройству городскаго общественнаго хозяйства и управленія, ни слѣдить послѣ того за его состояніемъ и дальнѣйшимъ развитіемъ»[2]) Въ силу такого взгляда на вещи отдѣленіе рѣшило главнымъ образомъ на основаніи данныхъ, добытыхъ черезъ ревизоровъ городскаго строя, выработать «статистику городовъ», планъ которой былъ составленъ имъ и утвержденъ министромъ въ августѣ 1843 года [3]). Но ожидать

---

[1]) Подъ соображеніями о новомъ устройствѣ городовъ инструкція разумѣла мѣры къ устройству «городскаго общества и его управленія, общественнаго хозяйства, общественныхъ повинностей и частнаго быта въ городѣ». Вся инструкція состояла изъ сорока пяти параграфовъ; она заключалась нѣсколькими параграфами «общихъ правилъ», въ которыхъ опредѣлялись средства, которыми можетъ пользоваться ревизоръ для выполненія возложенной на него задачи. «Сборн. цирк. и инстр. министерства вн. дѣлъ, т. V. стр. 165—196.

[2]) «Сборн. цирк. и инстр. министерства вн. дѣлъ, т. I, приложенія, стр. 268.

[3]) Въ томъ же году въ восьмой книжкѣ Журн. мин. вн. дѣлъ помѣщено «въ видѣ опыта» статистики городовъ, въ руководство составителямъ ея, «описаніе города Ярославля», которое вошло, въ качествѣ приложенія и такого же «опыта», въ Сборн. цирк. и инстр. министерства вн. дѣлъ, т. I, прилож., стр, 270—288. По плану статистики городовъ послѣдняя должна была заключить въ себѣ данныя: 1) о пространствѣ и расположеніи города и его земель, 2) о населеніи города, 3) о постройкахъ, 4) о хозяйствѣ городскихъ жителей, 5) объ общественныхъ

осуществленія этого плана было бы слишкомъ долго. Чиновники-ревизоры исполняли возложенное на нихъ порученіе не особенно быстро, да, замѣтимъ кстати, и не особенно удачно [1]). Это дѣло предоставлено было собственному ходу: отдѣльныя статистическія описанія городовъ помѣщались въ спеціальномъ органѣ министерства. Отдѣленіе озаботилось составить себѣ надлежащее понятіе о состояніи городскаго управленія только Петербурга, составленіемъ «положенія» для котораго оно собственно и было занято. Въ теченіи 1843 года оно добилось необходимыхъ данныхъ для этого, получивъ числовыя данныя о составѣ населенія города по сословіямъ, о распредѣленіи недвижимой собственности, о составѣ городскихъ учрежденій, выборныхъ въ нихъ и т. п. [2]). На основаніи этихъ данныхъ въ докладной запискѣ министру, поданной въ 1844 году, отдѣленіе указало на слѣдующія «неудобства въ общественномъ устройствѣ городовъ»: 1) уклоненіе лучшихъ людей какъ отъ участія въ общественныхъ собраніяхъ, такъ и отъ службъ по выборамъ; 2) «разстроенное состояніе городскихъ присутственныхъ мѣстъ». Причины же этихъ «неудобствъ» отдѣленіе видѣло, во первыхъ, въ неточномъ разграниченіи городскаго общества по сословіямъ; во вторыхъ, въ «неопредѣленности правъ» лицъ, участвовавшихъ въ выборахъ, а также въ неопредѣленности порядка производства этихъ послѣднихъ. Выробатывая свой проэктъ, отдѣленіе имѣло въ виду главнымъ образомъ эти «неудобства»,

---

заведеніяхъ (учебныхъ, кредитныхъ, благотворительныхъ и т. п.), 6) объ общественныхъ повинностяхъ, 7) о городовомъ управленіи, 8) объ оборотахъ суммъ общественнаго хозяйства». Тамъ же. стр. 269.

[1]) Мы встрѣчали не мало донесеній этихъ чиновниковъ, изъ которыхъ немыслимо было извлечь почти ничего для статистики. По рубрикѣ «общественное управленіе», напр., у нихъ шла рѣчь почти исключительно о внѣшности городскихъ учрежденій: отсутствіи въ нихъ чистоты, якобы необходимаго помпа и т. п. См. также Вараднивовъ, назв. соч., т. III, кн. 3, стр. 87 и сл.

[2]) Эти данныя отчасти получены отъ самой думы, а главнымъ образомъ благодаря ревизіи, произведенной въ 1843 году; результатомъ ревизіи была записка «о состояніи обществ. управленія столичнаго города Петербурга въ 1843 году». Она приложена къ первоначальному проэкту новаго городоваго положенія, составленному отдѣленіемъ. Хоз. дел., 2 гор. Отд., 1 ст., дѣло № 1314, ч. III.

которые и находило необходимымъ устранить во что бы то ни с
ло. Проекты, выработанные до него, этихъ «неудобствъ»
устраняли по его мнѣнію, сами страдая ими. Достигнуть же
цѣли, по мнѣнію составителей докладной записки можно
тогда, когда при составленіи проекта новаго городоваго полож
будетъ имѣться въ виду, что онъ «по существу своему дол
быть не столько законодательнымъ сколько административнымъ
требовать не столько умозрѣнія, сколько практи
Исходя изъ этой мысли, составители рѣшили при состав
проекта прежде всего не отступать отъ «началъ» городоваго
ложенія 1785 года, считая его кореннымъ основаніемъ бу
щаго городоваго положенія, которое, такимъ образомъ, дол
быть ничѣмъ инымъ какъ только подробнымъ развитіемъ полож
нія 1785 года и примѣненіемъ его «къ существующимъ обст
ятельствамъ времени и мѣста». А примѣнить это «коренное ос
ваніе» къ обстоятельствамъ времени и мѣста авторы будущ
новаго городоваго положенія рѣшили въ виду достиженія слѣду
щихъ цѣлей: возвышенія значенія выборовъ въ глазахъ горо
скаго населенія, въ виду обезпеченія порядка и правильности
производствѣ самыхъ выборовъ; въ виду уменьшенія выборны
должностей, увеличенія ихъ значенія, особенно должности горо
скаго головы; въ виду достиженія порядка въ городскихъ учре
деніяхъ; въ виду обезпеченія интересовъ казны и самаго горо
скаго населенія, особенно низшихъ слоевъ его—«податныхъ состо
ній», въ виду введенія въ эти слои «болѣе единства и связи», нак
нецъ,—улучшенія быта «рабочаго люда». Вотъ мысли и начала,
которыми руководилось отдѣленіе, приступая къ составленію проек
та. Въ апрѣлѣ (седьмаго) 1844 года этотъ проектъ уже былъ
представленъ министру, который представилъ его въ іюнѣ (седь
маго) того же года государственному секретарю. Государстве
ный совѣтъ немедленно утвердилъ «главныя основанія» проекта;
самый же проектъ возвратилъ въ министерство, уполномочивъ
его «устроить» на утвержденныхъ имъ главныхъ началахъ, «всѣ
части столичнаго общественнаго управленія».

Эти главныя начала или «основанія для начертанія
проекта объ общественномъ устройствѣ столичнаго го
рода С.-Петербурга» изложены были временнымъ отдѣленіемъ

въ восемнадцати параграфахъ [1]). «Основанія» эти открываются опредѣленіемъ новаго понятія о городскомъ обществѣ, опредѣленіемъ состава этого послѣдняго. Подъ обществомъ понимается совокупность лишь тѣхъ изъ обывателей Петербурга, которые живутъ въ немъ осѣдло [2]), входя въ составъ общества или «по праву гражданскаго состоянія» или же—«по праву собственности». Въ силу перваго основанія въ составъ общества городскаго входятъ всѣ тѣ осѣдлые обыватели Петербурга, которые приписаны въ этомъ городѣ и несутъ въ немъ «казенныя подати и повинности», причисляясь «по закону» къ среднему состоянію людей или къ городскимъ сословіямъ; въ силу же втораго основанія—по праву собственности—къ городскому обществу принадлежатъ всѣ владѣющіе въ предѣлахъ города недвижимой собственностью и несущіе съ ней опредѣленныя повинности въ пользу города и притомъ непринадлежащіе къ податнымъ сословіямъ [3]). Такимъ образомъ, въ составъ городскаго общества Петербурга входятъ, во первыхъ, всѣ приписанные къ податнымъ сословіямъ города; во вторыхъ, всѣ владѣющіе въ немъ недвижимой собственностью. И такъ, новое понятіе городскаго общества покоится и на сословномъ началѣ: тотъ, кто не владѣетъ въ городѣ недвижимой собственностью и не приписанъ къ одному изъ податныхъ сословій его, къ обществу городскому ни въ какомъ случаѣ не принадлежитъ, хотя бы и жилъ въ городѣ постоянно, и несъ въ его пользу опредѣленныя повинности. Такіе обыватели «если только они водворились въ столицѣ болѣе или менѣе прочно и имѣютъ особенное значеніе въ городской промышленности» или причисляются «временно» къ одному изъ податныхъ сословій, или составляютъ «от-

---

[1]) Самый проэктъ, составленный по этой канвѣ, состоялъ изъ 271 параграфа.

[2]) Подъ осѣдлыми обывателями «основанія» разумѣютъ тѣхъ изъ городскихъ обывателей, которые «по закону могутъ имѣть и дѣйствительно имѣютъ постоянную осѣдлость въ городѣ». Подъ понятіемъ осѣдлости не слѣдуетъ, однако, разумѣть пребываніе, сопряженное непремѣнно съ владѣніемъ домомъ. Это видно уже изъ дальнѣйшаго опредѣленія состава общества.

[3]) «Основанія», § 1.

дѣльное сословіе»; и въ томъ, и въ другомъ случаѣ они не пользуются ни пассивнымъ, ни активнымъ правами по отношенію къ обще-городскому управленію; а пользуются тѣмъ и другимъ лишь относительно «внутренняго управленія своего сословія». Это—Schutzverwandten прусскаго городоваго положенія. Такого же рода «временное сословіе» составляетъ и весь «рабочій народъ» Петербурга [1]). Сословность проводится и въ организаціи всѣхъ городскихъ учрежденій, вѣдающихъ обще-городское управленіе, которыя можно назвать лишь всесословными но ни въ какомъ случаѣ не безсловными

Городское общество, получивъ право самоуправленія, избираетъ изъ собственной среды представителей входящихъ въ составъ учрежденій, имѣющихъ стать органами этого самоуправленія; и к т о изъ членовъ общества к о г о и к а к ъ избираетъ? Не каждый членъ городскаго общества, въ его новомъ составѣ, пользуется правомъ избранія активнаго и пассивнаго, а только тотъ, кто удовлетворяетъ особымъ условіямъ, притомъ, совершенно различнымъ относительно пользованія активнымъ и пассивнымъ правами избранія. Правомъ а к т и в н а г о избранія «основанія» вооружаютъ лишь такого члена городскаго общества, который достигъ возраста не менѣе д в а д ц а т и - п я т и лѣтъ, «пользуется д о б р ы м ъ именемъ и честною извѣстностью», и владѣетъ наконецъ, капиталомъ поменьшей мѣрѣ въ триста рублей серебромъ [2]). Только удовлетворяющіе этимъ условіямъ пользуются правомъ в ы б и р а т ь въ должности по городскому управленію и «именуются гражданами города» [3]). Что касается гражданъ, пользующихся пассивнымъ правомъ избранія, то они кромѣ принадлежности къ городскому обществу, «честной и безукоризненной» жизни и совершеннолѣтія должны, разумѣется, удовлетворять и условіямъ

---

[1]) Тамъ же, § 2.

[2]) Тамъ же, § 4. Подъ капиталомъ разумѣется собственность всякаго рода, съ которой взимаются казенные сборы.—§ 4 п. С.

[3]) Тамъ же. Женщины передаютъ свой голосъ кому либо изъ гражданъ; представителями малолѣтнихъ являются ихъ опекуны, если только послѣдніе сами принадлежатъ къ гражданамъ города; въ противномъ случаѣ представителей малолѣтнихъ выбираютъ изъ гражданъ сиротскій судъ или дворянская опека.

имущественнымъ; эти то послѣднія условія значительно выше тѣхъ, какія требовались «основаніями» относительно активнаго права избранія: такъ, въ гласные думы можетъ быть выбранъ лишь владѣющій капиталомъ, притомъ не менѣе какъ въ теченіи трехъ лѣтъ, въ объемѣ minimum шестисотъ рублей; а въ предсѣдатели думы или городскіе головы могъ быть избранъ только владѣющій капиталомъ не менѣе пятнадцати тысячъ рублей и не менѣе какъ въ теченіи 10 лѣтъ или пяти, если еще до этого прослуженъ уже полный срокъ въ одной второстепенныхъ общественныхъ должностей. [1])

Всѣ пользующіеся активнымъ правомъ избранія собираются разъ въ шесть лѣтъ въ такъ называемыя общія собранія для избранія гласныхъ общей думы; приэтомъ, граждане каждаго сословія порознь—въ отдѣльныя собранія не менѣе шести сотъ человѣкъ. [2]). Каждое такое сословное собраніе избираетъ изъ своей среды опредѣленное число гласныхъ [3].) Такимъ образомъ общая дума составляется изъ гласныхъ отъ пяти городскихъ сословій [4]) и, благодаря этому распадается на пять сословныхъ (по составу) отдѣленій, каждое изъ которыхъ собирается отдѣльно; общее собраніе всѣхъ отдѣленій предполагается лишь въ нѣкоторыхъ «особенныхъ случаяхъ» ради ускоренія дѣла [5]). Городская общая дума избираетъ изъ собственной среды думу распорядительную функціи которой—«распорядительная часть» по дѣламъ внутренняго управленія: «распоряженіе собственностью городской общественной казны» подъ вѣдѣніемъ общей думы и «попе-

---

[1]) Тамъ же, § 7.

[2]) Тамъ же, § 6.

[3]) Тамъ же, § 7: на каждыхъ сто избирателей—не болѣе пяти человѣкъ гласныхъ.

[4]) Эти сословія: по «праву состоянія:» 1) мѣщане, т. е. всѣ приписанные къ столицѣ и не принадлежащіе къ остальнымъ сословіямъ этой категоріи; 2) ремесленники вѣчнаго цеха; 3) мѣстные купцы всѣхъ трехъ гильдій; по праву собственности—4) дворяне владѣющіе недвижимой собственностью внутри городской черты и 5) почетные граждане и другія лица неподатнаго состоянія владѣющія такою же собственностью. Тамъ же, § 1.

[5]) Тамъ же, § 7.

чительствомъ правительства—ея главная обязанность». Правомъ быть избраннымъ въ члены распорядительной думы пользуется лишь тотъ изъ членовъ того или другаго сословнаго отдѣленія общей думы, кто владѣетъ не менѣе шести или трехъ (если служилъ въ низшей должности) лѣтъ капиталомъ въ три тысячи рублей. Составъ распорядительной думы, однако, не выборный исключительно: въ него входитъ «особый отвѣтственный чиновникъ», играющій роль товарища городскаго головы и обязанный непосредственно наблюдать «за канцеляріей и правильностью счетоводства» [1]) Она распадается на два отдѣленія и собирается въ общее присутствіе лишь въ особенно важныхъ случаяхъ [2]). Въ ея вѣдѣніе передается торговая полиція и полиція хозяйственная (сборъ городскихъ доходовъ и присмотръ за городскими имуществами); первая функція отправляется подчиненными распорядительной думѣ органами и учрежденіями [3]). Спеціально для составленія книги городскихъ обывателей остается учрежденное положеніемъ 1785 года городовое депутатское собраніе, которое составляется изъ пяти членовъ: по одному отъ каждаго сословія; предсѣдатель собранія—«депутатъ отъ дворянства». Мы видѣли, что городской голова и гласные общей думы избираются на шестилѣтіе; во всѣ остальныя должности избираются на различные сроки, но не менѣе одного года однако. [4]) Должност-

---

[1]) Тамъ же, § 10.

[2]) Эти отдѣленія: 1) отдѣленіе «общественныхъ дѣлъ,» въ которомъ всегда предсѣдательствуетъ городской голова и которое вѣдаетъ всѣ дѣла по внутреннему управленію» городскаго общества; 2) счетное отдѣленіе, въ которомъ предсѣдательствуетъ товарищъ городскаго головы, т. е. правительственный чиновникъ и которое вѣдаетъ исполнительныя дѣла «казны.» Тамъ же.

[3]) Торговая депутація, береговая контора, смотрители и городскіе старосты. Тамъ же. Послѣднія должности относятся къ разряду низшихъ и могутъ заниматься всѣми принадлежащими къ городскому обществу; притомъ достигшими лишь 21 года. Члены первыхъ двухъ учрежденій избираются изъ лицъ пользующихся правами активнаго избранія. Эта должность средняго разряда. Высшій разрядъ—городской голова, члены общей и распорядит. думъ, члены депутатскаго собранія. § 14.

[4]) Въ наиболѣе важныхъ случаяхъ предсѣдательствуетъ городской голова. Тамъ же, § 9.

ныхъ лицъ предполагается вознаграждать за труды, но не иначе какъ изъ «общественныхъ складокъ» [1]). Вотъ въ нѣсколькихъ словахъ организація учрежденій общегородскихъ согласно «основаніямъ» проэкта, утвержденнымъ государственнымъ совѣтомъ, каждаго въ отдѣльности. Но «основанія» обошли совершенно вопросъ о взаимныхъ отношеніяхъ этихъ учрежденій другъ къ другу, ограничиваясь по отношенію къ распорядительной думѣ, какъ мы видѣли, лишь замѣчаніемъ, что она состоитъ «подъ вѣдѣніемъ» общей думы. «Привести въ самую точность права и обязанности каждаго присутственнаго мѣста» предоставляется уже проэкту; основанія же проэкта ограничиваются лишь общимъ мѣстомъ, что ни одно изъ «присутственныхъ мѣстъ не должно быть стѣсняемо излишнею и мелочною подчиненностью» [2]). По отношенію къ отдѣльнымъ должностнымъ выборнымъ лицамъ основанія проэкта высказываютъ слѣдующее общее положеніе: «каждой должности нужно дать полную самостоятельность, т. е. объяснить кругъ власти и отвѣтственности такъ точно, чтобы каждое лицо могло дѣйствовать, въ предѣлахъ своей обязанности, твердо и безъ боязни; но въ то же время, зная положительно степень отвѣтственности» [3]).

Но обходя вопросъ о взаимныхъ отношеніяхъ другъ къ другу городскихъ выборныхъ учрежденій, «основанія» не обошли другаго въ высшей степени важнаго вопроса, вопроса объ отношеніи этихъ учрежденій къ правительственнымъ и вопроса о правительственномъ надзорѣ вообще. Этому вопросу посвященъ весь послѣдній, восемнадцатый, параграфъ «основаній.» Какъ общее положеніе, высказывается мысль, что городскія учрежденія «непосредственно подчинены гражданскому губернатору, за тѣмъ военному генер. губернатору и наконецъ—сенату». Дальше говорится, что «они находятся въ главномъ вѣдѣніи министра внутр. дѣлъ.» Теперь дальше: по дѣламъ «казеннымъ» городскія учрежденія обя-

---

[1]) Тамъ же, § 15.
[1]) Тамъ же, § 16.
[2]) Тамъ же, § 17.
[3]) Тамъ же, § 16.

заны «подчиненіемъ и отчетностью» казенной палатѣ и министерству финансовъ.

Вотъ эти то «основанія», не смотря на то, что самый проэктъ городоваго положенія, на нихъ построенный, былъ отвергнутъ государственнымъ совѣтомъ, были, какъ мы видѣли, утверждены этимъ послѣднимъ и переданы въ министерство внутр. дѣлъ. Министерство въ началѣ 1845 года уже выработало новый проэктъ, который вмѣсто почти трехъ сотъ статей первоначальнаго проэкта состоялъ всего изъ ста пяти статей. Проэктъ этотъ, прежде чѣмъ войдти въ государственный совѣтъ, подвергся разсмотрѣнію, поведшему ко многимъ возраженіямъ и замѣчаніямъ со стороны: министровъ—юстиціи и императорскаго двора—военныхъ генер. губернаторовъ и тайн. совѣтн. Бутурлина.

Со всѣми этими объясненіями и соображеніями проэктъ поступилъ снова въ государств. совѣтъ (соединенные департаменты законовъ и экономіи), который, разсмотрѣвъ ихъ и давъ министерству въ руководство рядъ «основныхъ началъ, возвратилъ его для переработки въ это послѣднее. Рекомендованные министерству «начала» состояли въ слѣдующемъ: 1) выборы должны быть двухстепенными; 2) активное право избранія должно обусловливаться доходомъ не менѣе ста рублей; 3) городской голова избирается на шесть лѣтъ, но чрезъ три года службы долженъ имѣть право просить объ увольненіи; 4) дворянамъ должно предоставить право отказываться отъ званія городскаго головы и другихъ общественныхъ должностей; 5) число гласныхъ общей думы отъ ста до ста пятидесяти человѣкъ отъ каждаго сословія; 6) въ составъ распорядительной думы должно входить: одинъ членъ отъ короны, по три отъ потомственныхъ дворянъ, отъ личныхъ дворянъ и почетныхъ гражданъ, отъ купеческаго сословія и отъ мѣщанъ съ ремесленниками; притомъ 7) членъ отъ короны долженъ избираться на три года; 8) распорядительная дума не должна участвовать въ раскладкѣ податей и повинностей [1])

Получивъ проэктъ изъ государственнаго совѣта въ маѣ 1845

---

[1]) Изъ журн. соедин. дер. закона и экономіи отъ 5 мая 1845 года. Тоже дѣло № 1314, ч. III.

года, министръ въ концѣ сентября того же года представилъ въ это высшее учрежденіе уже новый проэктъ изъ шести главъ и ста тридцати двухъ статей. Въ государственномъ совѣтѣ этотъ новый проэктъ претерпѣлъ не мало измѣненій, хотя по преимуществу въ чисто внѣшнемъ, редакціонномъ отношеніи. Въ этомъ измѣненомъ видѣ проэктъ былъ, наконецъ, 13 февраля 1846 года, утвержденъ высочайшей властью; а двѣнадцать дней спустя данъ былъ «именной указъ сенату» для должнаго исполненія. Повелѣвалось немедленно произвести «по соглашенію министра внутр. дѣлъ съ С. Петербургскимъ военнымъ генер. губернаторомъ, городскіе въ С. Петербургской столицѣ общественные выборы и открыть присутственныя мѣста по новому ихъ образованію»; для введенія новаго порядка повелѣвается учредить особую временную комиссію, состоящую «подъ ближайшимъ наблюденіемъ» министра внутр. дѣлъ, которому предоставлено въ случаѣ необходимости испрашивать, черезъ комитетъ министровъ, высочайшія повелѣнія [1]).

Едва успѣло появиться на свѣтъ божій новое положеніе, какъ въ министерство посыпались, въ формѣ «записокъ» и «прошеній», возраженія противъ него со стороны торговаго населенія столицы и военнаго генер. губернатора, главнымъ образомъ перваго. Уже въ апрѣлѣ 1846 года въ министерство подается мѣстными купцами «записка» по поводу новаго положенія, а въ іюнѣ того же года «депутаты отъ петербургскаго купеческаго общества» подаютъ министру внутр. дѣлъ уже прошеніе прямо о ходатайствѣ передъ императоромъ возстановить «прежній по-

[1]) 2. П. С. З. № 19721. Временная комиссія—подъ предсѣдательствомъ петербургскаго гражданскаго губернатора—составлена изъ петербургскаго уѣзднаго предводителя дворянства, городскаго головы и чиновниковъ отъ министерства внутр. дѣлъ и военнаго генер. губернатора. По проэкту министерства предводитель дворянства не входилъ въ составъ этой комиссіи. 3 мая того же 1846 года утвержденъ штатъ канцеляріи этой комиссіи. Въ составъ комиссіи входилъ и, такъ много поработавшій надъ составленіемъ проэктовъ, Н. А. Милютинъ, бывшій въ то время начальникомъ временнаго отдѣленія хоз. деп—та мин. вр. дѣлъ. См. Журн. мин. вн. дѣлъ, за 1846 г., ч. XIV, стр. 410.

рядокъ.» Купцы увидѣли въ новомъ положеніи что то для себя ужасное, грозящее лишить ихъ всякихъ правъ и привилегій; они особенно напуганы тѣмъ, что дворяне вошли въ составъ городского общества, что изъ нихъ можетъ быть выбираемъ городской голова, являясь въ роли котораго, дворянинъ будетъ вѣдать, напр., суммы, въ образованіи которыхъ дворяне вовсе не участвуютъ («добровольныя складки»). Въ составленіи списковъ кандидатовъ въ гласные и другія выборныя должности они увидѣли нѣчто, могущее «возродить между торгующими неудовольствіе, вражду, ищеніе», а затѣмъ причинить «раззореніе и гибель многимъ семействамъ». Этотъ способъ избранія, думаютъ они, можетъ погубить кредитъ, эту—«душу торговли»; выборщики, говорятъ они, будутъ поставлены «въ двухъ крайностяхъ»: или идти противъ совѣсти, или идти по совѣсти, «выразить неодобреніе противъ лица, отъ котораго зависитъ весь кредитъ его и всѣ его дѣла и благосостояніе и затѣмъ ждать преслѣдованія и раззоренія». Въ виду такихъ ужасовъ купцы, умоляющіе государя «осчастливить ихъ всемилостивѣйшимъ вниманіемъ къ настоящему положенію ихъ, милосердо дозволить имъ производить выборы на прежнемъ основаніи.... отдѣлить ихъ отъ зависимости отъ распорядительной думы, дабы.... подобно другимъ сословіямъ Россіи, управляясь, защищаясь и судясь себѣ равными, сохранили существованіе свое въ нераздѣльномъ мирномъ и дружелюбномъ, безъ вліянія другихъ состояній, не платящихъ торговыхъ повинностей, единствѣ и могли.... распространять и увеличивать торговлю и тѣмъ, по мѣрѣ силъ, доставлять изобиліе и богатство вселюбезнѣйшему отечеству». Вопросъ поставленъ рѣзко. Министръ пригласилъ податей записки къ себѣ для личныхъ объясненій. Результатомъ этихъ объясненій была «дополнительная записка», въ которой купцы силятся доказать, что дворяне не входятъ въ составъ общества городскаго, что «названіе гражданъ» относится только къ торгово-промышленному населенію города; возстаютъ противъ подчиненія распорядительной думѣ, какъ чего то для нихъ, купцовъ, оскорбительнаго, такъ какъ дума эта не есть, какъ губернское начальство, «общая въ губерніи власть.» Въ этой запискѣ еще болѣе слезно молятъ о невведеніи новыхъ порядковъ, молятъ объ этомъ, какъ о наградѣ за то, что купечество «въ простотѣ сер-

ца и съ вѣрноподданническою откровенностью мыслитъ», что оно «всегда содѣйствовало ожиданіямъ государей и отечества доставленіемъ всего въ довольствѣ и изобилія; содѣйствовало къ пользамъ другихъ состояній изобильными платежами за труды и работы, черезъ что многіе мильоны крестьянъ, дворовыхъ людей, отставныхъ нижнихъ воинскихъ чиновъ и гражданскихъ служителей и рабочихъ людей пріобрѣтали содержаніе съ семействами своими, оплачивали исправно подати, оброки и повинности и достигали сами изобилія и богатства,.... вступали въ торговлю и отличными дѣйствіями удостоивались вниманія правительства»..,.. Указывая на эти громадныя заслуги царю и отечеству, петербургское купечество слёзно молило не вводить новаго положенія и тѣмъ не лишать его того, «что имѣютъ духовенство, дворянство и даже сельское сословіе»—сословныхъ правъ. Министерство рѣшило эти ламентаціи купечества «имѣть въ виду при составленіи штатовъ и инструкцій.» Возраженіе военнаго генер. губернатора лишь ограничивалось энергическимъ протестомъ противъ величины жалованья выборнымъ должностнымъ лицамъ, особенно городскому головѣ [1]).

«Новое положеніе объ общественномъ управленіи С.-Петергурга», изданное въ февралѣ 1846 года, состояло изъ пяти главъ и ста десяти статей; въ сводъ законовъ изданія 1857 года оно вошло уже вовсе не въ этомъ видѣ; «особенное учрежденіе с.-петербургскаго городскаго общественнаго управленія» здѣсь дѣлится уже всего на двѣ главы и сорокъ одну статью (4468—4508 ст. т. II, ч. I). Но это измѣненіе совершено не путемъ законодательнымъ, а чисто кодификаціоннымъ, и потому не коснулось существа положенія, его основныхъ началъ, а лишь его внѣшней стороны, редакціи. Во второй томъ свода вошли лишь первыя двѣ главы положенія 1846 года: «о составѣ, предметахъ и образѣ дѣйствія общественнаго управленія» и «о порядкѣ замѣщенія должностей по общественному управленію»; вторая глава, впрочемъ, вошла не вся, а лишь первыми восемью статьями своими; остальные же статьи второй главы и главы—третья, четвертая и пятая помѣщены въ другихъ томахъ свода. Такъ,

[1]) Тоже дѣло № 1314, ч. IV.

не вошедшія во второй томъ статьи второй главы положенія и главы третья и пятая вошли въ третій томъ свода, въ качествѣ приложенія къ статьѣ 302 устава о службѣ по выборамъ; глава же четвертая распредѣлилась по двумъ томамъ свода: постановленіе о цехахъ наемныхъ служителей и рабочихъ вошли въ девятый томъ свода въ видѣ приложенія къ статьѣ 2181 «законовъ о состояніяхъ»; постановленія же о ремесленныхъ цехахъ—въ одиннадцатый томъ, именно въ уставъ ремесленный. Городовое положеніе 1846 года претерпѣвало нѣкоторыя измѣненія уже вслѣдъ за изданіемъ его и послѣ 1857 года, года послѣдняго изданія свода законовъ. А двѣнадцать лѣтъ спустя въ 1859 году, по иниціативѣ петербургскаго военнаго генерала губернатора возникъ вопросъ «объ измѣненіяхъ и дополненіяхъ нѣкоторыхъ частныхъ правилъ положенія 1846 года», по преимуществу относительно инструкцій изданныхъ, въ руководство городскимъ учрежденіямъ, въ теченіи этого пятнадцатилѣтняго періода времени [1]). Военный генералъ губернаторъ (ген. адъютантъ Игнатьевъ) вошелъ съ запиской на высочайшее имя; по разсмотрѣніи ея въ совѣтѣ министровъ, императоръ повелѣлъ министру внутр. дѣлъ внести въ комитетъ министровъ «всѣ инструкціи, которыя съ 1846 года были изданы для руководства петербургской думы» съ «заключеніемъ» военнаго генерала губернатора; комитетъ министровъ долженъ былъ рѣшить, «въ присутствіи военнаго ген. губернатора», вопросъ о пересмотрѣ положенія 1846 года уже «законодательнымъ порядкомъ». Комитетъ министровъ, рѣшая такъ поставленный ему вопросъ, нашелъ, что мнѣніе его въ данномъ случаѣ должно касаться «двухъ предметовъ»: во первыхъ, соотвѣтствуютъ ли начала положенія 1846 года «основнымъ правиламъ нашего законодательства, опредѣляющимъ пространство дѣйствія каждаго управленія, связь его въ общемъ кругѣ государственнаго устройства и подчиненность высшимъ властямъ и учрежденіямъ»; а вовторыхъ, «въ какой мѣрѣ полезно поми-

[1]) Весь нижеслѣдующій очеркъ изложенъ на основаніи печатной «записки управляющаго министерствомъ внутр. дѣлъ объ измѣненіяхъ и дополненіяхъ нѣкоторыхъ частныхъ правилъ общественнаго управленія въ Петербургѣ».

тое положеніе для петербургскаго общественнаго управленія»? По послѣднему предмету комитетъ единогласно дать утвердительный отвѣтъ; по первому же меньшинство его отвѣчало отрицательно, найдя въ положеніи 1846 года, что-то «противное основнымъ началамъ государственныхъ постановленій или же указанному въ нихъ о б щ е м у порядку благоустройства». Большинство членовъ комитета министровъ съ предсѣдателемъ во главѣ «не нашло уважительныхъ причинъ къ пересмотру или измѣненію въ чемъ либо главныхъ основаній» положенія 1846 года; рѣшено было только «дать установленный въ законахъ ходъ» нѣсколькимъ предположеніямъ военнаго ген. губернатора, касавшимся лишь «измѣненія или дополненія нѣкоторыхъ ч а с т н ы х ъ правилъ положенія», между прочимъ—положенія о «наемныхъ служителяхъ и рабочихъ» и вопроса объ окончательномъ рѣшеніи разногласія между общей и распорядительной думами [1]). Въ началѣ октября 1861 года эти «предположенія» военнаго генералъ-губернатора, съ собственными «соображеніями», представлены были министромъ внутр. дѣлъ въ государственный совѣтъ, соединенные департаменты котораго—законовъ и экономіи—и измѣнили нѣсколько статей городоваго положенія 1846 года [2]).

ГЛАВА II.

Городское самоуправленіе по положенію 1846 года.

Приступая къ изученію новаго городоваго положенія, мы начнемъ его, какъ это дѣлали до сихъ поръ съ ознакомленія съ составомъ городскаго общества.

I. Городовое положеніе 1846 года нигдѣ не опредѣляетъ прямо новаго понятія городскаго общества, с о с т а в а его [3]).

---

[1]) «Записка», стр. 1—3.

[2]) Журн. гос. совѣта, 15 дек. 1861 г., № 88.

[3]) Въ обоихъ проэктахъ министерства, не утвержденныхъ государственнымъ совѣтомъ, составъ общества прямо опредѣлялся въ первой главѣ—«о состояніи петербургскаго городскаго общества».

Поэтому, опредѣлить составъ петербургскаго городскаго общества можно лишь косвеннымъ путемъ. Это можно сдѣлать, опредѣливъ, кто участвуетъ въ избраніи должностныхъ лицъ, составляющихъ, въ совокупности, «общественное управленіе, общее для всего общества». Само собою разумѣется, что такое учрежденіе, какъ общая дума которая, по выраженію законодателя «представляетъ собою городское общество» [1]), составляется путемъ выбора членовъ ея отъ «всего общества»; опредѣливъ кто выбираетъ членовъ общей думы, мы вмѣстѣ опредѣлимъ и кто составляетъ городское общество.

Въ выборѣ гласныхъ общей думы участвуютъ пять сословій, составляющихъ городское общество; а именно: 1) потомственные дворяне, владѣющіе въ городѣ недвижимой собственностью; 2) личные дворяне, почетные граждане и разночинцы также при условіи владѣнія этимъ родомъ собственности; 3) купцы всѣхъ гильдій; 4) незаписанные въ цэхи мѣщане и наконецъ, 5) входящіе въ вѣчные ремесленные цэхи [2]). Всматриваясь въ эти части городскаго общества ближе, мы увидимъ, что первые два слоя общества—потомственные дворяне и дворяне личные вмѣстѣ съ почетными гражданами и разночинцами своимъ основаніемъ принадлежности къ обществу имѣютъ только владѣніе недвижимой собственностью въ чертѣ города; остальныя же три класса—купцы, мѣщане и цэховые ремесленники—несомнѣнно входятъ въ составъ общества въ силу иного основанія; отъ нихъ вовсе не требуется обладанія недвижимой собственностью, достаточно одной принадлежности ихъ къ податному сословію. Такимъ образомъ, всѣ члены городскаго общества распадаются съ точки зрѣнія основанія ихъ принадлежности къ обществу, на двѣ категоріи; къ одной принадлежатъ тѣ, которые входятъ въ составъ общества въ силу факта владѣнія недвижимымъ имуществомъ; къ другой—тѣ, которые входятъ въ

---

[1]) «Особенное учрежденіе с.-петербургскаго городскаго управленія». Св. Зак. т. II, ч. I, ст. 4475.

[2]) Правила о выбор. по обществ. управленію С.-Петербурга (Св. Зак., т. III, уст. о сл. по выбор., приложеніе къ ст. 302), ст. 5 и особ. учр.петерб. гор. упр., ст. 4474.

него въ силу только принадлежности ихъ къ опредѣленному податному состоянію. Другими словами, городовое положеніе 1846 года удержало тѣ основанія принадлежности къ городскому обществу, которыя были, какъ мы видѣли, установлены «временнымъ отдѣленіемъ» въ самомъ началѣ его дѣятельности; т. е., собственность лица или его состояніе. Въ инструкціи городскому депутатскому собранію уже прямо говорится, что «городскіе обыватели причисляются къ городскому обществу или по состоянію своему или по недвижимой собственности; по состоянію—мѣстные купцы, мѣщане и цеховые ремесленники, по недвижимой собственности—потомственные и личные дворяне, почетные граждане и разночинцы [1]). Благодаря этому дворяне, какъ потомственные, такъ и личные, если не владѣли недвижимой собственностью—въ составъ городскаго общества могли входить лишь въ томъ случаѣ, если производили торговлю въ городѣ «по купеческимъ свидѣтельствамъ» и входили въ среду именно купеческаго сословія, будучи вписываемы, покрайней мѣрѣ въ ту же часть городской обывательской книги, въ которую вносились лица этого сословія [2]). Составители новаго городоваго положенія не хотѣли ограничиться, только простымъ повтореніемъ постановленія городоваго положенія 1785 года «о настоящихъ городовыхъ обывателяхъ» постановленія, въ силу котораго дворяне, владѣющіе въ городѣ недвижимой собственностью, также входили, какъ мы не разъ уже говорили объ этомъ, въ составъ городскаго общества; понятно, почему не хотѣли они ограничиться этимъ: мы видѣли,

[1]) «Сборникъ постановленій по С.-Петербургскому общественному управленію», Сводъ инструкцій, ст. 207—209. Къ разночинцамъ относятъ лицъ, непринадлежащихъ ни къ дворянамъ, ни къ почетнымъ гражданамъ: ученыхъ, художниковъ и т. п., прим. 2 къ ст. 209. Высочайше учрежденная коммиссія для введенія новаго городоваго положенія опредѣлила подъ разночинцами разумѣть «тѣ только лица, которыя, не получивъ еще ни личнаго дворянства, ни почетнаго гражданства, по своему положенію въ обществѣ могутъ считаться въ равной съ ними степени». Журн. коммиссіи за 20 апрѣля 1846 года.

[2]) Св. инстр., примѣчаніе къ ст. 212. Городская обывательская книга дѣлилась на пять рубрикъ по числу указанныхъ въ текстѣ сословій. Тамъ же.

что въ дѣйствительности дворяне собственники въ составъ городскаго общества не входили и опредѣленіе положенія 1785 года о настоящихъ обывателяхъ потеряло свою силу, перестало пониматься, если можно такъ выразиться; повторять его было бы безполезно; необходимо было перечислить, кто именно изъ владѣющихъ собственностью входитъ въ составъ городскаго общества. Мы видѣли, какъ возставало купечество противъ введенія въ городское общество дворянскаго элемента; оно старалось доказать, что это идетъ въ разрѣзъ съ основными началами жалованной грамоты городамъ. Еще по поводу проэкта составленнаго комитетомъ 1827 года московскій городской голова доказывалъ, ссылаясь на 80 и 81 статьи положенія 1785 года, что подъ городскимъ обществомъ слѣдуетъ разумѣть лишь совокупность «средняго рода людей», людей исключительно торгово—промышленнаго класса; онъ ссылался для подтвержденія этого положенія даже на регламентъ Петра Великаго главному магистрату; онъ совершенно обходилъ постановленіе грамоты о настоящихъ обывателяхъ и ссылался лишь на тѣ статьи ея, которыми дворяне, въ силу «достоинства» своего освобождаются отъ службы по выборамъ. Мы видѣли, что петербургское купечество видѣло въ этомъ нововведеніи просто причину анархіи въ будущемъ [1]). Отсюда понятно, что не только недостаточно было сослаться на статьи положенія 1785 года о настоящихъ обывателяхъ, но недостаточно было даже внести положеніе о дворянахъ въ томъ его видѣ, въ какомъ оно внесено въ городовое положеніе 1785 года; нужно было доказать, что это положеніе не есть «совершенно новое

---

[1]) Въ своихъ возраженіяхъ на первый проэктъ, составленный «временнымъ отдѣленіемъ», князь А. С. Меньшиковъ доказывалъ, что заставлять дворянъ участвовать въ городскомъ управленіи значитъ возложить на нихъ третью повинность (первыя двѣ—службы по губерніи и по уѣзду). А тайный совѣтн. Бутурлинъ находилъ «предполагаемое смѣшеніе всѣхъ сословій» просто несообразнымъ «съ монархическимъ бытомъ нашего государства»; такъ какъ въ силу права думы лишать членовъ городскаго общества «дворянинъ можетъ быть опороченъ ею, а потомъ такой опозоренный» ею членъ дворянства можетъ быть избранъ предводителемъ послѣдняго. Дѣло о составленіи проэкта, № 1314, ч. III.

законоположеніе», противное содержанію учрежденія о губерніяхъ, жалованнымъ грамотамъ городамъ и дворянству. Дѣйствительно составители проэкта и поставили себѣ, между прочимъ, цѣлью доказать это: въ апрѣлѣ 1845 года покойный Н. А. Милютинъ составилъ цѣлую записку «о возстановленіи правъ дворянъ на участіе въ общественномъ управленіи Петербурга». Онъ доказываетъ, ссылаясь на цѣлый рядъ статей положенія 1785 года [1]), что дворяне «никогда не были исключены изъ права участвовать въ обществѣ городскомъ и что если это произошло въ дѣйствительности, то «единственно отъ неточнаго исполненія закона, отъ ложнаго направленія, даннаго этому закону»; доказываетъ, что городская дума представляла и по положенію 1785 года «интересы всѣхъ обывателей, независимо отъ сословій», интересы которыхъ вѣдались магистратами; и что только по мѣрѣ постепеннаго обращенія думы въ учрежденіе, вѣдающее «казенныя дѣла», высшія сословія не могли уже принимать въ ней участія, такъ какъ дѣла эти касались исключительно податныхъ сословій. Теперь же, когда дума измѣняетъ свой характеръ, являясь органомъ общественныхъ интересовъ, участіе въ ней дворянъ становится особенно важнымъ для «возстановленія истиннаго значенія ея»; будучи совершенно «законнымъ» въ смыслѣ полнаго согласія его съ постановленіями положенія 1785 года, это постановленіе, доказываетъ авторъ записки, въ то же время и совершенно справедливо, такъ какъ дворянство, владѣющее въ городѣ недвижимымъ имуществомъ, несетъ, въ пользу города, тягость оцѣночнаго сбора. Дальше, какъ мы уже видѣли въ своемъ мѣстѣ [2]), доказывается и польза этого участія дворянъ въ городскомъ самоуправленіи, какъ для городскаго общества, такъ и для самаго правительства, благодаря устраненію сильнаго влія-

[1]) Статьи—63 и ея толкованіе: опредѣленіе настоящихъ обывателей; 77—опредѣленіе городовыхъ обывателей, къ которымъ относятся и «всѣ домы въ городѣ имѣющіе»; 157, по которой въ составъ общей думы входятъ и представители отъ настоящихъ городовыхъ обывателей и наконецъ, 165, по которой представители ихъ входятъ и въ составъ шестигласной думы.

[2]) См. выше, стр. 280.

нія чиновничьяго элемента. Въ заключеніе, авторъ старается доказать, что, получивъ право участвовать въ городскомъ самоуправленіи, дворянство нисколько этимъ не унижается.

Въ этомъ то нападеніи на участіе дворянства въ городскомъ самоуправленіи съ одной стороны, какъ на что то противозаконное, въ стремленіи доказать, на оборотъ его полную законность съ другой и слѣдуетъ, намъ кажется, видѣть причину того, что введеніе новаго элемента въ составъ городскаго общества совершилось именно тѣмъ, а не другимъ путемъ; состоялось въ формѣ простаго, по существу своему, возстановленія положенія жалованной грамоты «о настоящихъ городскихъ обывателяхъ». Этимъ, а вмѣстѣ и желаніемъ остаться во чтобы то ни стало въ полномъ согласіи съ сословной организаціей, по своду законовъ, населенія Россіи и обусловливается составъ и самая организація городскихъ обывателей: взять за основаніе принадлежности къ городскому обществу исключительно фактъ владѣнія недвижимой собственностью, значило бы съ одной стороны отказаться отъ сословнаго строя общества русскаго вообще, а съ другой—исключить изъ состава городскаго общества цѣлыя массы, входящія въ въ него, начиная еще съ времени Петра Великаго. Остановиться же, какъ на основаніи принадлежности къ обществу городскому—на принадлежности къ одному изъ «городскихъ» сословій, значило бы отказаться отъ всякаго измѣненія положенія вещей. Заимствовать въ западной Европѣ такое основаніе, какъ уплату налоговъ въ пользу города, составители проэкта, очевидно не рѣшились въ виду полной его незаконности, въ смыслѣ несогласія съ остальными существующими и существовавшими «законоположеніями» государства. Оставалось сдѣлать то, что и сдѣлано. А вслѣдствіе этого получилось то, что и должно было неизбѣжно получиться въ результатѣ принятыхъ городовымъ положеніемъ основаній принадлежности къ обществу: въ составъ городскаго общества не вошли очень многіе изъ непосредственно заинтересованныхъ въ городскихъ дѣлахъ лица; лица, которыхъ ввести въ составъ городскаго общества было бы «справедливо» въ силу того же основанія, въ силу котораго найдено было справедливымъ привлечь съ участію въ немъ дворянъ: въ силу того, что эти лица несутъ, какъ и всѣ другіе обыватели города «раз-

ныя тягости и повинности» въ пользу города. Говоря это, мы имѣемъ въ виду тѣхъ, которыхъ «основанія», выработанныя «временнымъ отдѣленіемъ» хозяйственнаго департамента въ руководство при составленіи проэкта новаго городоваго положенія и изложенныя нами въ общихъ чертахъ въ первой главѣ настоящей книги, относитъ къ временно принадлежащимъ къ городскому обществу или лучше, его отдѣльнымъ сословіямъ; сюда относятся: иногородные купцы, торгующіе крестьяне, иногородные ремесленники, временно-цеховые сельскаго состоянія и др. [1]). Не входили въ составъ городскаго общества, въ качествѣ полноправныхъ членовъ его, и нѣкоторые изъ тѣхъ, которые должны были принадлежать къ нему, въ силу принадлежности къ одному изъ податныхъ состояній eo ipso; такъ не входили въ составъ городскаго общества, въ качествѣ самостоятельныхъ членовъ его, тѣ изъ мѣщанъ и другихъ осѣдлыхъ городскихъ обывателей «свободнаго податнаго состоянія», которые «промышляютъ въ столицѣ работами или услугами по найму». [2]) Всѣ лица изъ временно принадлежащихъ къ городскому обществу не входятъ въ составъ городскаго общества, разумѣется и въ томъ случаѣ, если они владѣютъ въ городѣ недвижимой собственностью, такъ какъ владѣющіе этой послѣдней, какъ мы видѣли, входятъ въ составъ городскаго общества лишь въ томъ случаѣ если принадлежатъ къ рядамъ дворянства или почетнаго гражданства. Такимъ образомъ, въ силу принятыхъ положеніемъ 1846 года основаній принадлежности къ городскому обществу, въ составъ его, съ одной стороны входятъ не всѣ, которые должны бы входить въ него «по праву состоянія»; во вторыхъ, и не всѣ, владѣющіе въ городѣ недвижимой собственностью. Такъ что въ силу этого обстоятельства, думаемъ, составъ общества по закону теперь съуживался срав-

[1]) «Основанія», § 2. См. также Св. Зак., т. XI, «уставъ ремесл.» ст. 15 и 95 примѣч. и прилож. къ ст. 21, п. 2. О нихъ третій проэктъ министерства въ I гл., 5 ст. говоритъ, что они причисляются къ кореннымъ (членамъ общества) безъ права участія въ отправленіи общественныхъ дѣлъ.

[2]) Св. Зак., т. IX, зак. о состояніяхъ, приложеніе къ ст. 429, п 3 и 1.

нительно съ составомъ его по екатерининскому городовому положенію; въ силу опредѣленія этимъ положеніемъ, во первыхъ, настоящихъ городскихъ обывателей, въ составъ общества должны были входить всѣ «кои въ томъ городѣ домъ или иное строеніе, или мѣсто, или землю имѣетъ», т. е. и духовные и многородные [1]), между тѣмъ какъ теперь и тѣ и другіе исключаются изъ него; во вторыхъ, въ силу опредѣленія понятія посадскихъ, въ составъ этихъ послѣднихъ, а стало быть и въ составъ самаго городскаго общества, входили и такіе изъ постоянныхъ обывателей города, которые «кормятся въ томъ городѣ работою» [2]). А представители и тѣхъ и другихъ засѣдаютъ въ общей и и шестигласной думахъ [3]). Все это, повторяемъ, результатъ тѣхъ основаній принадлежности къ городскому обществу, которыя приняты разсматриваемымъ положеніемъ [4]).

II. Въ этомъ своемъ составѣ петербургское городское общество и получаетъ по новому положенію право самоуправленія, право вѣдать свои мѣстные, общественные нужды и интересы чрезъ посредство особыхъ учрежденій и органовъ, выбранныхъ изъ собственной среды. Эти учрежденія и органы—городской голова, общая городская дума и распорядительная городская «съ состоящими при нихъ установленіями и чинами» [5]). Эти органы и уч-

---

[1]) Жалован. грам. городамъ 1785 года, ст. 63 «толкованіе» и 77.

[2]) Тамъ же, ст. 68 «толкованіе».

[3]) Тамъ же, ст. 157 и 165. См. мое сочин. «Устр. и упр. гор Россіи», стр. 488 и сл.

[4]) А между тѣмъ, составители проэкта могли бы принять за такое основаніе несеніе «тягостей» въ пользу города, т. е. платежъ опредѣленныхъ налоговъ въ той или иной формѣ. И думаемъ, они могли бы сдѣлать это, не страшась сильно уклониться съ такъ своеобразно понимавшейся ими почвы законности,—положеніе 1785 года между прочимъ ставило условіемъ принадлежности къ городскимъ обывателямъ и несеніе въ пользу города «тягостей». Ст. 77.

О составѣ городскаго общества по положенію 1846 года см. также въ Журн. мин. вн. д. за 1846 г., ч. XIV, стр. 354—359 и у Муллова, назв. соч., стр. 164—165; у него, впрочемъ, только дословное повтореніе указаннаго мѣста изъ Журн. мин. внутр. дѣлъ.

[5]) Св. зак., т. II, ч. I, ст. 4469.

режденія вѣдаютъ интересы всего городскаго общества въ полномъ его составѣ и съ этой точки зрѣнія являются учрежденіями, если не безсословными, то по крайней мѣрѣ всесословными, въ отличіе отъ тѣхъ выборныхъ же учрежденій, которыя вѣдаютъ лишь интересы сословій городскаго населенія, каждаго въ отдѣльности, и на которыхъ мы не будемъ останавливаться.

«Общая дума представляетъ собою городское общество» и въ силу этого «дѣйствуетъ его именемъ, когда законъ требуетъ общественнаго постановленія или приговора» [1]). Какъ такое учрежденіе, она состоитъ изъ представителей этого общества, или лучше, составныхъ частей его, отдѣльныхъ городскихъ сословій [2]); этихъ своихъ представителей избираетъ само общество въ лицѣ составляющихъ его городскихъ сословій [3]). Прежде всего мы обратимся къ вопросу о томъ, кто именно изъ городскаго общества избираетъ представителей этого послѣдняго, кого избираютъ этими представителями и наконецъ, какъ избираютъ этихъ представителей? Въ выборѣ представителей общества, гласныхъ общей думы, участвуютъ всѣ пять сословій, изъ которыхъ, какъ мы видѣли, составляется самое общество. [4]) Само собою разумѣется, что сказать, что въ выборѣ гласныхъ общей думы участвуютъ всѣ сословія, не значитъ все сказать: каждое сословіе составляется изъ лицъ мужескаго и женскаго пола, взрослыхъ и несовершеннолѣтнихъ и т. д., спрашивается, какіе же члены сословій могутъ участвовать въ выборахъ активно, другими словами, пользуются активнымъ правомъ избранія? Это право обставляется новымъ городовымъ положеніемъ извѣстными условіями, обладаніе которыми даннымъ членомъ каждаго изъ пяти сословій только и дѣлаетъ послѣдняго правоспособнымъ относительно активнаго участія въ выборахъ. Всѣ эти условія можно-

---

[1]) Тамъ же, ст. 4475.

[2]) Тамъ же, ст. 4472.

[3]) Тамъ же, ст. 4474 и 4473. См. также «Прав. о выб. по обществен. управл. С.-Петербурга», приложеніе къ 302 статьѣ устава о служ. по выборамъ, п. 4; а также сводъ инструкцій по с.-петербург. обществ. управл.» ст. 1 и 3.

[4]) «Правила о выбор.,» п. 5.

раздѣлить на условія нравственнаго характера и матеріальнаго, смотря потому, какія качества субъекта ими опредѣляются. По положенію 1846 года активнымъ правомъ избранія пользуются принадлежащіе къ одному изъ пяти городскихъ сословій лишь въ томъ случаѣ, если обладаютъ слѣдующими, во первыхъ, матеріальными условіями: возрастомъ не менѣе двадцати одного года; собственностью того или другаго рода, приносящей въ годъ minimum сто рублей дохода; и наконецъ, если внесены въ обывательскую книгу или «приписаны къ городу» в теченіи по крайней мѣрѣ двухъ лѣтъ[1]); во вторыхъ, удовлетворяютъ слѣдующимъ нравственнымъ условіямъ чисто отрицательнаго, впрочемъ, характера: не «опорочены» судомъ; не объявлены банкротами, не отличаются «предосудительными поступками» или «порочнымъ поведеніемъ» [2]). Совокупность всѣхъ этихъ условій вооружала правомъ активнаго избранія лишь членовъ городскаго общества мужескаго пола; женщины, входящія въ составъ городскаго общества на томъ или другомъ основаніи, хотя бы и удовлетворяли всѣмъ требуемымъ для того условіямъ, сами непосредственно въ выборахъ не участвуютъ, а передаютъ свое право на участіе въ нихъ мужьямъ или родственникамъ, при томъ условіи, что они состоятъ въ русскомъ подданствѣ, достигли со-

[1]) Доходъ съ недвижимаго имущества опредѣляется на основаніи «городской оцѣнки» его для обложенія налогомъ въ пользу города; доходъ купцовъ, какъ вносящихъ гильдейскія повинности съ капиталовъ, не опредѣляется. Тамъ же, примѣч. 2, къ п. 6. Доходъ лицъ, не владѣющихъ недвижимой собственностью и необъявляющихъ капиталовъ, опредѣляется по роду ихъ занятій и промысловъ и по платѣ за помѣщеніе ремесленнаго заведенія. Сводъ инстр.; город. дел. собр., ст. 229; торг. депут., ст. 641—648 и ремесл. упр., 919—921.

[2]) Правила о выборахъ, п. 6 и «сводъ инстр.» ст. 224—230. Бывшіе подъ судомъ не всѣ непремѣнно лишаются активнаго права избранія: приговоренные «къ подтвержденію» впредь быть исправными выговору и денежнымъ пенямъ, а также освобожденные отъ этихъ наказаній всемилостивѣйшимъ манифестомъ—допускаются къ выборамъ, если только «общество будетъ имѣть къ нимъ довѣренность». Уст. о сл. по выбор.» ст. 350; это правило имѣло мѣсто и по положенію старому во всѣхъ городахъ. Лица освобожденные отъ слѣдствія по всемилост. манифесту допускаются къ выборамъ лишь по разсмотрѣніи дѣла губернскимъ правленіемъ и съ разрѣшенія сената. Тамъ же, ст. 351.

вершеннолѣтія, не опорочены судомъ и не объявлены несостоятельными; они могутъ передать это свое право и посторонним лицамъ, но уже при условіи, чтобы эти послѣднія удовлетворяли всѣмъ условіямъ, необходимымъ для полученія активнаго права избранія [1]) Не могутъ пользоваться этимъ правомъ, несмотря на наличность всѣхъ необходимыхъ для того условій, извѣстныя должностныя лица, находящіеся, въ силу занимаемыхъ ими должностей, въ извѣстныхъ отношеніяхъ къ городскимъ учрежденіямъ; къ такимъ лицамъ городовое положеніе относитъ лицъ, занимающихъ должности: главнаго начальника губерніи, гражданскаго губернатора, оберъ-полиціймейстера и другія должности по полиціи, губернскаго прокурора съ его товарищами и стряпчихъ— разумѣется на время занятія ими этихъ должностей [2]). Такимъ образомъ, новое городовое положеніе нѣсколько увеличило, такъ сказать, требованія отъ избирателей сравнительно съ старымъ: имущественное условіе или цензъ съ 50 рублей ассигнаціями, т. е. 15 рублей серебромъ, дохода возвышенъ до с т а рублей серебромъ. Такое увеличеніе ценза, разумѣется, значительно уменьшило число избирателей, устранивъ изъ нихъ наименѣе состоятельныхъ и тѣмъ самымъ отдавъ право избранія въ руки наиболѣе состоятельныхъ членовъ городскаго общества. Сравнивая эти условія обладанія активнымъ правомъ избранія съ тѣми, которыя устанавливались «основаніями», къ которымъ мы не разъ уже обращались, приходится замѣтить, что условія эти относительно ценза по крайней мѣрѣ гораздо выше: капиталъ въ триста рублей, обладаніе которымъ требовалось «основаніями», разумѣется, ни въ какомъ случаѣ не могъ давать сто рублей чистаго дохода. Государственный совѣтъ въ замѣчаніяхъ своихъ на неутвержденный имъ первоначальный проэктъ министерства, построенный на только что упомянутыхъ «основаніяхъ», проэктировалъ допустить непосредственно къ выборамъ лишь тѣхъ, кто обладаетъ недвижи-

---

[1]) «Правила о выбор.» п. 7. «Сводъ инстр.» ст. 231.

[2]) Правила о выбор., п. 8. и «сводъ инстр.», ст. 232. Третій проэктъ министерства предполагалъ еще (§ 79) лишать активнаго права избранія всѣхъ пользующихся льготами отъ казенныхъ податей или городскихъ повинностей на все время пользованія этими льготами.

мымъ имуществомъ или капиталомъ въ шесть тысячъ рублей: остальные же граждане должны избирать лишь выборщиковъ; но противъ такого возвышенія ценза вооружились какъ министръ внутр. дѣлъ, такъ и министръ юстиціи; первый—доказывая, что благодаря этому «цѣлыя два сословія (мѣщане и ремесленники) лишатся почти въ полномъ составѣ права непосредственнаго выбора»; а второй—что «при удаленіи лицъ небогатаго состоянія отъ участія въ выборахъ, они могутъ подвергаться различнымъ стѣсненіямъ». [1]) Третій проэктъ министерства впервые внесъ цензъ сто рублеваго дохода, какъ условіе обладанія активнымъ правомъ избранія; онъ и вошелъ въ положеніе 1846 года [2]). Къ сожалѣнію мы не нашли мотивовъ такого возвышенія ценза; но нѣтъ сомнѣнія, что въ данномъ случаѣ составителями положенія руководили тѣ же соображенія, которыя имѣлись въ виду при установленіи высокихъ цензовъ въ муниципальномъ строѣ западной Европы.

Списки всѣмъ обывателямъ, пользующимся активнымъ правомъ избранія, ведутся тѣмъ же учрежденіемъ, на обязанности котораго лежитъ составленіе такъ называемой городской обывательной книги, т. е. депутатскимъ собраніемъ; на этомъ именно послѣднемъ лежитъ задача разсмотрѣть, удовлетворяетъ ли данное изъ городскихъ обывателей лицо всѣмъ тѣмъ условіямъ, которыя законъ предъявляетъ къ избирателю [3]). Составленіе списковъ начинается за пять мѣсяцовъ до выборовъ; собираются свѣдѣнія о судимости какъ отъ самихъ обывателей лично, такъ и чрезъ уголовные суды. Составленные по отдѣльнымъ сословіямъ списки посылаются для провѣрки въ распорядительную думу (по первымъ двумъ владѣльческимъ сословіямъ—для повѣрки доходовъ съ недвижимой собственности) и сословныя учрежденія; на основаніи свѣдѣній, полученныхъ отъ этихъ учрежденій, депутатское собра-

---

[1]) Дѣло о новомъ проэктѣ, № 1314, ч. III.

[2]) Тамъ же, ч. IV. Ст. 78 проэкта; первоначальный проэктъ (ст. 73) этимъ условіемъ ставилъ обладаніе податнымъ капиталомъ въ шесть сотъ рублей.

[3]) «Сводъ инстр.» ст. 223. Каждое отдѣленіе (сословное) депутатскаго собранія составляетъ списки избирателей по своему сословію. Тамъ же, ст. 236.

ніе составляетъ, по «подробномъ изслѣдованіи и разсмотрѣніи избирательныхъ правъ», окончательные списки избирателей; причемъ относительно каждаго исключеннаго изъ этихъ списковъ составляетъ «особую вѣдомость съ объясненіемъ причинъ отказа»[1]). Вслѣдъ за составленіемъ списковъ каждому внесенному въ нихъ посылается повѣстка; а вмѣстѣ съ тѣмъ въ газетахъ печатается объявленіе, что каждый неполучившій такой повѣстки, стало быть, невошедшій въ списокъ избирателей, можетъ, въ теченіи двухъ-недѣльнаго срока, протестовать противъ этого исключенія въ тоже депутатское собраніе. Протесты должны быть разсмотрѣны, списки исправлены не позже декабря; а въ распорядительную думу эти списки должны быть представлены до 10 января. [2])

По полученіи списковъ думой городской голова созываетъ избирателей.

Всѣ члены городскаго общества, пользующіеся активнымъ правомъ избранія, собираются для производства выборовъ своихъ представителей по новому положенію не въ одно общее собраніе, которое представляло бы совокупность полноправныхъ гражданъ всѣхъ сословій и которое уже такъ или иначе подраздѣлялось бы на нѣсколько отдѣльныхъ собраній, благодаря многочисленности этихъ гражданъ; они собираются въ нѣсколько отдѣльныхъ чисто сословнаго характера собраній, именно пять, по числу сословій, входящихъ въ составъ городскаго общества. Городовое положеніе прямо говоритъ, что «гласные въ общую думу назначаются отъ каждаго сословія» [3]), что «каждое отдѣленіе ея представляетъ собою то городское сословіе, изъ среды котораго избрано»[4]); что, наконецъ, гласные «замѣщаются по выбору отъ самихъ городскихъ сословій» [5]). Болѣе прямыхъ и подробныхъ опредѣленій по этому вопросу въ самомъ городовомъ положеніи мы не

---

[1]) Тамъ же, ст. 237—238.
[2]) Тамъ же, ст. 239—241.
[3]) Св. Зак., т. II, ч. I, ст. 4473.
[4]) Тамъ же, ст. 4475.
[5]) «Прав. о выборахъ», п. 3.

найдемъ Они установлены нѣсколько мѣсяцевъ позже изданія самаго положенія особымъ «обрядомъ» для выбора гласныхъ [1]). Вотъ въ этомъ то обрядѣ и устанавливается уже категорически, что всѣ избиратели общества распадаются для производства выборовъ на отдѣльныя сословныя собранія, т. е. собранія лицъ, принадлежащихъ къ одному сословію [2]). Такъ что всѣхъ избирательныхъ собраній въ силу этого устанавливалось minimum пять; мы говоримъ minimum, такъ какъ ихъ могло быть гораздо больше: сословное собраніе, «въ случаѣ его многочисленности», могло подраздѣлиться на нѣсколько болѣе мелкихъ, болѣе малолюдныхъ собраній «по участкамъ», какъ выражается «обрядъ» выбора гласныхъ [3]). Притомъ, самое дѣленіе избирателей каждаго изъ городскихъ сословій вовсе не покоилось на какомъ нибудь одномъ, общемъ для всѣхъ нихъ, основаніи, какъ это было принято положеніемъ 1785 года, которое за такое основаніе принимало «часть (полицейскую) города». Ни самое положеніе, ни инструкціи по данному вопросу никакой основы для дѣленія сословныхъ собраній избирателей на участковыя не устанавливаютъ; по ознакомленіи съ самымъ производствомъ выборовъ, мы узнаемъ, что такихъ основаній практиковалось два: съ одной стороны—чисто территоріальное—опредѣленная часть города; такое основаніе принималось для «участковыхъ» собраній первыхъ четырехъ «городскихъ сословій»; съ другой—соединеніе представителей извѣстныхъ «мастерствъ», какъ это имѣло мѣсто по отношенію къ цеховымъ ремесленникамъ [4]). Отъ кого зависѣло

---

[1]) 2 П. С. 3. № 20432.

[2]) Тамъ же, ст. 1. «Сводъ инстр.», ст. 1.

[3]) Третій проэктъ министерства предлагалъ дѣлить сословныя собранія избирателей на участковыя лишь въ томъ случаѣ, когда они состояли болѣе, чѣмъ изъ шести сотъ человѣкъ; ст. 106.—Высочайше утвержденная коммиссія для введенія городоваго положенія точно такое допускала участіе въ одномъ собраніи maximum 600 избирателей. Журн. ком. отъ 15 мая 1846 г. Эта цифра очевидно заимствована изъ бельгійскаго муниципальнаго положенія (Giron, назв. соч., стр. 185), гдѣ оно едва ли устанавливалось только съ цѣлью «сдѣлать выборы болѣе легкими», какъ думаетъ Giron.

[4]) Напр., при выборахъ гласныхъ въ 1850 году избиратели, для

подраздѣленіе сословныхъ собраній на участковыя, новое городовое положеніе, какъ и относительно многаго другаго, прямаго отвѣта не даетъ; но объ этомъ можно сдѣлать заключеніе изъ нѣкоторыхъ опредѣленій его, касающихся предметовъ вѣдѣнія распорядительной думы; по этому вопросу положеніе говоритъ, что «предметы распорядительной думы суть вообще тѣ самые, которые въ общемъ порядкѣ предоставлены думѣ шестигласной»; а эта послѣдняя вѣдала, между прочимъ, и «дѣла о выборахъ городскихъ» [1]); инструкція распорядительной думѣ, перечисляя предметы вѣдѣнія этой послѣдней по «дѣламъ внутренняго благоустройства», говоритъ и о томъ, что на думѣ же лежатъ и «распоряженія о собраніи городскихъ сословій для выборовъ» [2]); такъ что, думаемъ, изъ этихъ двухъ опредѣленій можно безошибочно заключить, что право раздѣленія избирателей на участки принадлежало распорядительной думѣ [3]). По одному изъ проэк-

---

дѣющіе недвижимой собственностью, составили т р и избирательныхъ участка; избиратели изъ купцовъ дробились на п я т ь собраній, а избиратели мѣщане—на ч е т ы р е собранія; это было чисто территоріальное дѣленіе на участки; въ каждомъ участкѣ заключалось по нѣсколько частей города. Не такъ дѣлились на собранія цеховые ремесленники: они были раздѣлены только на д в а избирательныя собранія, изъ которыхъ каждое составлялось не изъ ремесленниковъ обывателей данной части города, а изъ представителей опредѣленныхъ «мастерствъ»; первый участокъ содержалъ въ себѣ д в ѣ н а д ц а т ь мастерствъ, а второй—с о р о к ъ ч е т ы р е. См. Ж у р н. м и н. в н. д ѣ л ъ за 1850 г., ч. XXX, стр. 231—255. Высоч. учрежденная коммиссія для введенія городоваго положенія предположила дѣлить избирателей на собранія: потомственныхъ дворянъ—по мѣсту жительства, личныхъ дворянъ, почетныхъ гражданъ и разночинцевъ—по «различію званій»; купцовъ—по старшинству объявленныхъ ими капиталовъ; ремесленниковъ по «роду занятій» Ж у р н. к о м. отъ 15 мая 1846 года.

[1]) Св. Зак., т. II, ч. I, ст. 4443, п. 1.

[2]) С в о д ъ и н с т р., ст. 216, п. 6. Она же должна была «содержать вѣрные списки лицъ, имѣющихъ право голоса въ общественныхъ собраніяхъ какъ общихъ, такъ и частныхъ». Т а м ъ ж е, п. 5. Въ предъидущей статьѣ того же свода—245—сказано, что по полученіи распорядительной думой изъ депутатскаго собранія списковъ избирателей, на ней уже лежатъ всѣ «дальнѣйшія распоряженія о производствѣ городскихъ выборовъ».

[3]) Первыми выборами по новому городовому положенію «распо-

товъ министерства (третьему) предполагалось, что дѣленіе избирателей на собранія участковыя, произведенное распорядительной думой, должно быть утверждаемо гражданскимъ губернаторомъ [1]).

Трудно было ждать отъ составителей проэкта, чтобы они, при своемъ стремленіи во что бы то ни стало держаться законной почвы въ указанномъ нами смыслѣ, рѣшились отказаться отъ сословнаго дѣленія избирателей для производства выборовъ; да отъ этого трудно было отказаться уже въ виду тяглой организаціи самого населенія. Они заботились, мы видѣли, не о томъ, чтобы сдѣлать изъ городскихъ учрежденій, учрежденія безсословныя, а лишь о томъ, чтобы въ составъ этихъ учрежденій ввести представителей отъ каждаго изъ сословій. Въ виду этого сливать избирателей различныхъ сословій въ одно собраніе, значило бы поступиться сословнымъ началомъ, которое въ достаточной степени глубоко еще коренилось въ сознаніи общества. Мы не будемъ здѣсь пускаться въ сужденіе о томъ, насколько состоятельно это начало вообще и въ примѣненіи къ городскому самоуправленію въ особенности, отлагая это до болѣе поздняго времени, когда надѣемся говорить о нынѣ существующемъ городовомъ положеніи. Здѣсь же, ограничась сдѣланной нами замѣткой, перейдемъ къ производству самыхъ выборовъ членовъ общей думы, ея «гласныхъ», употребляя выраженіе закона. Но прежде чѣмъ сдѣлать это, намъ приходится остановиться еще нѣсколько на вопросѣ объ избраніи гласныхъ или лучше объ избирательныхъ сословныхъ собраніяхъ. До сихъ поръ мы говорили о нихъ, какъ о собраніяхъ, имѣющихъ цѣлью непосредственно избраніе представителей общества, гласныхъ общей думы. По опредѣленію городоваго положенія 1846 года они именно эту роль и играли: городовымъ положеніемъ выборы гласныхъ устанавливались одностепенные, т. е. всѣ полноправные члены городскаго общества, въ ихъ сословныхъ избирательныхъ собраніяхъ избирали не выборщиковъ, а прямо своихъ представителей. Но такъ было только

ряжалась» особая высочайше утвержденная комиссія. Журн. министерства внутр. дѣлъ, за 1846 г., ч. XIV, стр. 374, примѣчаніе.

[1]) § 106. Самое дѣленіе предполагалось производить или по полицейскимъ частямъ, или по гильдіямъ.

до 1862 года. Мы видѣли уже, что еще въ періодъ разработки городоваго положенія государственный совѣтъ проэктировалъ допускать къ выборамъ непосредственно лишь обладающихъ опредѣленнымъ цензомъ; остальные же должны были участвовать въ выборѣ гласныхъ только черезъ выборщиковъ [1]). Въ концѣ пятидесятыхъ годовъ, когда возникъ вопросъ о примѣненіи городоваго положенія 1846 года въ Москвѣ и Одессѣ, эта мысль снова всплыла наружу. Военный генер. губернаторъ Петербурга, генералъ-адъютантъ Игнатьевъ въ докладной запискѣ на высочайшее имя проэктировалъ выборы гласныхъ чрезъ особыхъ «выборныхъ», которыхъ и выбирали бы только сословныя избирательныя собранія [2]). Вотъ это то предложеніе въ 1862 году и прошло въ государственномъ собраніи и въ томъ же году примѣнено къ Петербургу [3]). Вмѣстѣ съ этимъ, въ томъ же «мнѣніи» государственнаго совѣта, утвержденномъ 20 марта, число гласныхъ отъ каждаго сословія сокращено, какъ увидимъ дальше, до одной трети числа ихъ, введеннаго городовымъ положеніемъ 1846 года. Такъ что съ этого времени вплоть до введенія городоваго положенія 1870 года въ Петербургѣ гласные общей думы избираются особыми собраніями выборныхъ, а вся задача собранія избирателей исчерпывается избраніемъ этихъ «выборныхъ»; поэтому все, что мы говорили выше и будемъ говорить ниже о порядкѣ выборовъ въ этихъ собраніяхъ, касается лишь выборовъ выборщиковъ съ 1862 года [4]).

Собранія избирателей, какъ и прежде собираются «по распоряженію начальника губерніи». Время—день и часъ его—и мѣсто собранія назначаются городскимъ головой, который распоряжается городскими выборами вообще [1]). Собравшіеся въ опре-

---

[1]) См. выше, стр. 409 и 410.

[2]) «Работы по общественному управленію Москвы». Печатная записка министра внутр. дѣлъ, стр. 19.

[3]) 2 П. С. З. № 38080, II; дополненія къ статьямъ 4491—4500 т. II ч. I свода законовъ.

[4]) Тамъ же, I, измѣненная, ст. 4469.

[5]) Уст. о сл. по выбор., ст. 404: по приказанію и дозволенію начальника губерніи. «Правила о выборахъ», п. 30. «Сводъ инстр.», ст. 237, п. 1.

дѣленный часъ избиратели приводятся «къ присягѣ на соблюденіе порядка и безпристрастія», согласно опредѣленному «обряду» [1]. Городской голова по положенію—ео ipso предсѣдатель собранія избирателей; но такъ какъ собраніе не одно, а нѣсколько, то обыкновенно онъ предсѣдательствуетъ лишь въ одномъ изъ нихъ: а въ другихъ, по его назначенію,—сословные старшины, ихъ товарищи или наконецъ члены распорядительной думы, избранные изъ того сословія, выборы представителей которыхъ въ данномъ собраніи производятся [2]. Собраніе избирателей считается состоявшимся, приступаетъ къ выборамъ, если оно, представляетъ собою покрайней мѣрѣ одну треть всѣхъ избирателей даннаго сословія, т. е. лицъ, пользующихся активнымъ правомъ избранія [3]. Въ первоначальныхъ «основаніяхъ» для дѣйствительности собранія избирателей требовалась наличность по крайней мѣрѣ половины всѣхъ избирателей; но въ первыхъ проэктахъ министерства этого опредѣленія мы уже не встрѣчаемъ. Очевидно отъ него отказаться пришлось по причинамъ очень уважительнымъ: правительство вовсе не надѣялось на возможность исправнаго собранія избирателей въ половинномъ количествѣ; оно не надѣялось на это въ виду тѣхъ данныхъ, которыя имѣло относительно существующихъ порядковъ городскихъ выборовъ и которыя мы въ своемъ мѣстѣ приводили. Если бы остановились на приведенномъ положеніи «основаній» относительно дѣйствительности собранія

---

[1]) «Правила о выборахъ», п. 31. Для опредѣленія этого «обряда» инструкція ссылаются на 130—132 ст. уст. о сл. по выборамъ; статьи, опредѣляющія «порядокъ занятій» губернскаго дворянскаго собранія: городской голова извѣщаетъ губернатора, что избиратели собрались; по пріѣздѣ головы избиратели по главѣ его идутъ въ церковь, гдѣ и приводятся къ присягѣ. Подробное описаніе первыхъ выборовъ въ Петербургѣ по новому положенію—въ Журн. мин. вн. дѣлъ, за 1847 годъ: 13 октября 1846 года въ залѣ дворянскаго собранія сошлось около 3000 избирателей, которые уже отсюда отправились въ церковь для присяги «въ торжественномъ по порядку шествіи».

[2]) Тамъ же, п. 33. Въ избирательныхъ собраніяхъ первыхъ двухъ владѣльческихъ сословій предсѣдательствуетъ уѣздный предводитель дворянства. 2 П. С. 3. № 20132, § 2.

[3]) «Сводъ инстр.», ст. 8, примѣчаніе.

избирателей, эти послѣднія едва-ли бы когда нибудь могли состояться. Только отказавшись отъ этого положенія, законодатель могъ избѣгнуть такихъ результатовъ. Поступивъ такъ, онъ не ошибся: первые же выборы оправдали практичность вошедшаго въ положеніе опредѣленія. При первыхъ же выборахъ по новому положенію въ концѣ 1846 года избиратели явились въ собраніе для выборовъ въ количествѣ, едва превышавшемъ одну треть всѣхъ пользующихся активнымъ правомъ избранія [1]). Притомъ нельзя не обратить вниманія на тотъ фактъ, что въ наименьшемъ количествѣ избиратели явились именно отъ того сословія, на которое составители положеніе возлагали особыя надежды какъ на сословіе, могущее оживотворить городское самоуправленіе, отъ сословія дворянъ; избиратели отъ этого сословія явились всего въ количествѣ одной пятой общаго числа избирателей изъ его среды [2]). Этотъ послѣдній фактъ лучше другихъ оправдываетъ данное постановленіе положенія.

Собраніе открывается чтеніемъ всѣхъ постановленій, такъ или иначе касающихся выборовъ; вслѣдъ за этимъ по общему списку избирателей отмѣчаются тѣ, которые явились въ силу собственнаго права или по довѣренности. Этимъ ограничивается повѣрка правъ избирателей [3]). По объявленіи собранію числа присутствующихъ избирателей, а вмѣстѣ и количества «гласныхъ» и кандидатовъ къ нимъ, приступаютъ къ самымъ выборамъ [4]); ради этого прежде всего предсѣдатель собранія читаетъ «списокъ», составленный имъ лично, тѣхъ лицъ, которыя имѣютъ баллотироваться въ гласные; во время этого чтенія каждый изъ присут-

---

[1]) См. статью «Городовые выборы въ Петербургѣ 1846 года», стр. 8—10 и 22—23: всѣхъ избирателей коммиссіей было опредѣлено 6213 человѣкъ, а въ собраніи явилось всего 2685. (Статья эта напечатана въ журн. мин. внутр. дѣлъ за 1847 г., ч. XVI; но мы пользовались отдѣльнымъ оттискомъ ея).

[2]) Тамъ же.

[3]) Сводъ инстр., ст. 4 и 5. Тѣ изъ избирателей, которые появятся въ собраніе «послѣ повѣрки списковъ», допускаются къ участію въ выборахъ лишь по извѣщенію предсѣдателя и по приводѣ ихъ къ присягѣ уже въ самомъ собраніи. Тамъ же, ст. 7.

[4]) Тамъ же, ст. 6.

ствовавшихъ могъ предлагать со своей стороны кандидатовъ въ гласные, которые и заносятся немедленно въ общій списокъ кандидатовъ [1]). Кромѣ того каждый изъ избирателей могъ также выразить свое одобреніе или неодобреніе относительно каждаго внесеннаго въ списокъ. Мнѣніе избирателей вносилось ими въ самый списокъ противъ имени одобряемаго или неодобряемаго лица [2]).

Мы видѣли, что съ 1862 года гласные избираются особыми собраніями «выборныхъ», члены которыхъ выбираются на избирательныхъ собраніяхъ. Каждое собраніе выборныхъ, какъ представляющее собою «то городское сословіе, изъ среды котораго избрано», избираетъ гласныхъ общей думы изъ своей среды [3]). Изъ собраній выборныхъ, какъ увидимъ, вѣдаютъ одни выборы только собранія первыхъ двухъ владѣльческихъ сословій; остальныя же вѣдаютъ и сословныя дѣла вообще [4]). Составляются собранія выборныхъ изъ представителей сословій подъ предсѣдательствомъ сословныхъ старшинъ; своими предсѣдателями они собираются для производства выборовъ «не иначе какъ съ разрѣшенія главнаго начальника столицы» при чемъ считаются «дѣйствительными» лишь въ томъ случаѣ, если явившіеся выборные составляютъ «по крайней мѣрѣ одну треть» общаго числа ихъ, [5]) обрядъ выборовъ—тотъ же, что и въ избирательныхъ собраніяхъ [6]).

Но кого же вносили въ общій списокъ кандидатовъ въ гласные; другими словами, кто подлежалъ выборамъ въ представители городскаго общества, обладалъ правомъ пассивнаго избранія? Избирали ли сословныя собранія городскаго общества своихъ представителей изъ лицъ, пользующихся правомъ избранія активнаго

---

[1]) Разумѣется, если они удовлетворяютъ требуемымъ для того условіямъ. «Правила о выборахъ», п. 34 и «сводъ инстр.» ст. 8.

[2]) «Прав. о выборахъ», п. 34.

[3]) 2 П. С. З. № 38080, II, п. 2 и I, измѣненный п. 17 «правилъ о выборахъ».

[4]) Тамъ же, II, п. 2, примѣч. и п. 3.

[5]) Тамъ же, п. 4. Неявившіеся гласные должны извѣстить о причинахъ отсутствія, подъ угрозой отвѣтственности по 1971 ст. уложенія о наказаніяхъ.

[6]) Тамъ же, п. 5.

или же изъ лицъ, удовлетворявшихъ нѣсколько большимъ требованіямъ? Въ «правилахъ о выборахъ» говорится, что гласные общей думы избираются изъ лицъ, обладающихъ правомъ активнаго избранія, т. е. изъ среды самихъ избирателей, при томъ лишь одномъ условіи, чтобы избираемому было не менѣе двадцати пяти лѣтъ [1]). Такъ что въ сущности условія пользованія правомъ пассивнаго избранія тѣ же самыя, кромѣ возраста, что и правомъ активнаго. Это—общее правило. Забота законодателя поставить городское самоуправленіе столицы на возможно высокую ступень вѣроятно была причиной того, что въ дополненіе къ только что приведенному общему правилу о пассивномъ правѣ избранія въ гласные общей думы постановляется, что въ гласные «должны быть» избираемы «преимущественно» лица, уже служившіе по общественнымъ выборамъ Законодатель мотивируетъ это свое постановленіе тѣмъ, что такого рода лица «получили уже надлежащую опытность въ дѣлахъ» [2]); другими словами, этимъ мотивомъ было желаніе законодателя создать изъ общей думы учрежденіе, которое не имѣло бы основанія считаться состоящимъ изъ «людей темныхъ», въ дѣлахъ общественнаго управленія мало понимающихъ. Выбирая гласныхъ изъ контингента лицъ, удовлетворяющихъ всѣмъ этимъ условіямъ, каждое отдѣльное участковое собраніе могло избирать и не изъ собственной только среды, а изъ лицъ, входящихъ въ составъ другихъ участковыхъ собраній, но разумѣется того же сословія [3]). Притомъ никто изъ подлежащихъ выборамъ не можетъ, исключая дворянъ, отказываться отъ нихъ, если не состоитъ на государственной службѣ или не достигъ еще «совершеннаго отъ преклонности лѣтъ, изнеможенія силъ»; по этимъ двумъ причинамъ каждый можетъ быть освобожденъ безусловно; условно же каждый можетъ быть освобожденъ, если самое сословное общество найдетъ это возможнымъ въ виду положенія хозяйственныхъ дѣлъ избираемаго [4]).

---

[1]) Пунктъ 9. Сводъ инстр., ст. 234 и «правила о выборахъ», п. 84.

[2]) «Сводъ инстр.,» ст. 8, примѣчаніе.

[3]) Тамъ же и правила о выборахъ ст. 12.

[4]) «Прав. о выбор., п. 12. Съ другой стороны нѣкоторыя лица, такъ сказать, должны отказаться отъ избранія; это—родственники:

Каждое участковое собраніе выбираетъ опредѣленное число гласныхъ, цыфра которыхъ зависитъ отъ общей цыфры гласныхъ отъ всего сословія и числа избирательныхъ собраній этого сословія. Общую цифры гласныхъ отъ каждаго сословія законодатель опредѣляетъ minimum во сто и maximum въ полтораста человѣкъ [1]); но съ 1862 года собранія избирателей вмѣсто гласныхъ избираютъ въ такомъ именно количествѣ—отъ 100 до 150 человѣкъ—выборщиковъ отъ каждаго сословія [2]). Баллотировка производится по списку подлежащихъ избранію «въ порядкѣ внесенія» ихъ въ этотъ списокъ. Самая процедура баллотированья заимствована изъ обряда выборовъ дворянскихъ [3]). Поэтому, стало быть баллотировка, какъ и въ дворянскихъ собраніяхъ, производится путемъ закрытой подачи голосовъ, шарами [4]). Вопросъ объ избраніи рѣшается простымъ большинствомъ голосовъ [5]). Въ силу того постановленія положенія 1846 года, что «въ каждую должность избирается всегда и кандидатъ» для замѣщенія должностнаго лица въ случаѣ его отсутствія или болѣзни; къ каждому гласному избирательное собраніе выбираетъ по кандидату; избраннымъ въ кандидаты считается тотъ, кто по числу избирательныхъ шаровъ слѣдуетъ непосредственно за лицомъ избраннымъ въ гласные [6]). Вслѣдъ за счетомъ голосовъ составляются списки из-

---

отецъ съ сыномъ, родныя братья и дяди съ племянниками, и свойственники—тесть съ зятемъ, еслибъ ихъ выбрали въ одно учрежденіе или въ два такія, изъ которыхъ одно подчинено другому.

[1]) Св. зак., т. II, ч. I, ст. 4473. Въ 1862 году, 20 марта, число гласныхъ отъ каждаго сословія опредѣлено въ 50 человѣкъ.

[2]) 2 П. С. З № 38080, II, п. 1.

[3]) «Сводъ инстр.,» ст. 9 и 10. Съ цѣлью опредѣленія процедуры баллотировки инструкція ссылаются на 126, 139, 141 и 143 статьи «устава о сл. по выборамъ».

[4]) Это прямо слѣдуетъ изъ того, что инструкція ссылается, говоря о выборахъ, какъ мы видѣли, на статьи 126, 139, 141 и 144 устава о сл. по выборамъ. Къ тому же въ «сводъ инстр.,» ст. 11 прямо говорится о выборахъ шарами. Прав. о выборахъ, п. 35.

[5]) «Прав. о выбор.,» п. 35. «Сводъ инстр.,» ст. 13.

[6]) «Сводъ инстр.,» ст. 13. Мнѣніе составителей проэкта представленія министерствъ внутр. дѣлъ объ устройствѣ городскаго общественнаго управленія» 1864 года, что кандидаты не избираются къ глас

бранныхъ въ гласные и кандидатовъ къ нимъ; списки подписываются «всѣми присутствовавшими въ собраніи и, по прошествіи трехъ дней отсылаются къ начальнику губерніи на разсмотрѣніе и утвержденіе»[1]). Губернаторъ, въ случаѣ отсутствія въ выборахъ какихъ бы то ни было «неправильностей», распоряжается о допущеніи избранныхъ лицъ къ исполненію ихъ обязанностей; а если имъ замѣчена будетъ «неправильность» въ производствѣ выборовъ, онъ назначаетъ новое собраніе. Выборы должны быть окончены въ пятнадцать дней [2]).

Знакомясь съ «обрядомъ» выборовъ гласныхъ въ общую думу, нельзя не остановиться на процедурѣ баллотировки. Мы видѣли баллотировка производится шарами, т. е. закрытой подачей голосовъ; но мы видѣли также, что избиратели дѣлаютъ письменно свои замѣчанія на баллотировальномъ листѣ по поводу каждаго предложеннаго къ избранію. Что можетъ значить это? Что эта письменная «отмѣтка» стоитъ въ неразрывной связи съ самымъ балотированьемъ, въ этомъ нѣтъ сомнѣнія. Притомъ мы видѣли, отмѣтка эта не есть простое выраженіе согласія или несогласія на выборы даннаго лица, а является ничѣмъ инымъ, какъ нравственной оцѣнкой лица. Гдѣ цѣль всего этого, по меньшей мѣрѣ трудно опредѣлить. Мѣра эта, несомнѣнно придумана самими составителями положенія, а не заимствована изъ какого либо западно-европейскаго муниципальнаго положенія. Благодаря этому способу выборовъ, послѣдніе получаютъ какой то

нымъ потому будто бы, что званіе гласнаго не есть должность, по отношенію къ городовому положенію 1846 г. въ Петербургѣ совершенно несправедливо: инструкція общей думы прямо говоритъ объ избраніи кандидатовъ къ гласнымъ. «Матер. относ. донов. общест. устр. въ город. имперіи, т. I, стр. 243.

[1]) «Правила о выборахъ», п. 10. Списки представляются вмѣстѣ съ протоколами собраній; см. также «Сводъ инстр.,» ст. 14—17. Если кто либо изъ избирателей не соглашается на внесеніе въ баллотировальный списокъ лица «одобреннаго большинствомъ собранія», «можетъ подать» особый «письменный отзывъ», который прилагается къ протоколу. Тамъ же, ст. 14, примѣчаніе.

[2]) «Прав. о выбор., п. 38. Этотъ срокъ можетъ быть продолженъ лишь въ случаѣ крайней необходимости и только главнымъ начальникомъ губерніи.

двоякій характеръ: трудно сказать, производятся ли они путемъ закрытой или открытой подачи голосовъ. Правило это внесено очевидно съ цѣлью гарантировать выборъ наиболѣе достойныхъ горожанъ; но имъ едвали достигалась эта цѣль, которая между тѣмъ съ успѣхомъ могла бы быть достигнута и безъ него при сознательномъ и добросовѣстномъ отношеніи избирателей къ дѣлу. Между тѣмъ, не принося никакой пользы въ этомъ смыслѣ, разсматриваемое нами положеніе могло причинить не мало вреда или по крайней мѣрѣ замѣшательства при выборахъ; а главное, безъ всякой пользы для дѣла, отразиться неблагопріятно на репутаціи отдѣльныхъ членовъ общества. Въ этомъ отношеніи придется согласиться кое съ чѣмъ изъ возраженій купцовъ, намъ уже знакомыхъ, поповоду этого постановленія городоваго положенія [1]).

Введя это опредѣленіе, рѣшительно недостигающее поставленной ему цѣли, городовое положеніе 1846 года едвали исчерпало всѣ дѣйствительныя средства даже просто къ достиженію наиболѣе правильнаго составленія списковъ избирателей. Вмѣсто того, чтобы публиковать списки избирателей, оно почему то ограничивается лишь провѣркой ихъ въ сословныхъ учрежденіяхъ, совершенно устранивъ отъ этого самихъ полноправныхъ членовъ общества, которымъ, какъ мы видѣли, предоставлено лишь право протеста противъ невнесенія ихъ въ избирательные списки. Мало того; едвали оно находитъ вполнѣ исчерпывающее средство достигнуть правильности выборовъ гласныхъ общей думы, установляя тотъ способъ повѣрки этихъ выборовъ, который устанавливается инструкціей общей думы. Этотъ способъ состоитъ въ томъ, что, по прочтеніи въ первомъ засѣданіи вновь выбранной общей думы протоколовъ избранія гласныхъ, составляются какъ бы особыя комиссіи каждымъ отдѣленіемъ думы; каждая изъ этихъ комиссій состоитъ изъ одного «старшинскаго товарища» и четырехъ гласныхъ по назначенію старшины [2]); этой комиссіи и поручается повѣрка правильности выборовъ гласныхъ

---

[1]) См. выше, стр. 396.

[2]) Старшины отдѣленій и ихъ товарищи, разумѣется, изъ прежняго состава думы; гласные же—новой думы.

отъ каждаго даннаго сословія. О результатахъ повѣрки коммиссіи докладываютъ въ избравшія ихъ отдѣленія, которыя въ случаѣ отысканныхъ коммиссіей неправильностей «дѣлаютъ немедленно о семъ надлежащее постановленіе» [1]). Въ чемъ состоитъ это «постановленіе» можно только гадать; ни положеніе, ни инструкція не говорятъ объ этомъ. Думать надо, что оно состоитъ въ донесеніи о данномъ дѣлѣ начальнику губерніи, къ которому, мы видѣли, отсылались протоколы избирательныхъ собраній и которому отсылаются и протоколы о выборахъ думой гласныхъ распорядительной думы и другихъ должностныхъ лицъ по общественному управленію [2]). Притомъ ни слова не говорится о такомъ случаѣ, очень возможномъ, если повѣрка коммиссіи не есть только пустая формальность, если отдѣленіе думы найдетъ выборы незаконными. Случай во всякомъ случаѣ любопытный: вѣдь вопросъ о правильности выборовъ рѣшается прежде всего, какъ мы видѣли, начальникомъ губерніи; послѣ чего уже гласные приводятся къ присягѣ [3]). Какъ же разрѣшить въ данномъ случаѣ столкновеніе между губернаторомъ и думой? Намъ кажется, вопросъ о значеніи повѣрки выборовъ общей думой предрѣшается заранѣе: въ ней предвидѣлась пустая формальность. Иначе, поставленный нами вопросъ не могъ быть положеніемъ обойденъ. Независимо отъ этого, самый составъ коммиссій, зависящій отъ назначенія прежнихъ старшинъ; составъ, въ который, очевидно въ качествѣ предсѣдателя, входитъ прежній же товарищъ этого старшины, едва ли, намъ кажется, сколько нибудь гарантируетъ правильности и безпристрастіе повѣряющей коммиссіи.

Избранные разсмотрѣннымъ нами порядкомъ представители сословій и составляютъ въ качествѣ гласныхъ главное представительное учрежденіе петербургскаго городскаго общества—общую думу, которая, въ силу указаннаго нами постановленія, что каждое сословіе избираетъ отъ ста до ста пятидесяти представителей [4]), состоитъ, слѣдовательно, minimum изъ пятисотъ

---

[1]) «Сводъ инстр.» ст. 19—22.
[2]) Тамъ же, ст. 34, 69.
[3]) Тамъ же, ст. 18.
[4]) См. выше, стр. 394 и 420.

и maximum—семисотъ пятидесяти человѣкъ. Къ этому опредѣленію численнаго состава общей думы составители городоваго положенія пришли не сразу. Комитетъ 1827 года учрежденіе, имѣвшее замѣнить общую думу (собраніе депутатовъ) составилъ всего изъ нѣсколькихъ десятковъ гласныхъ, постановивъ избирать въ каждомъ участковомъ собраніи избирателей по пяти депутатовъ (по одному отъ каждаго сословія) [1]). Комитетъ такъ поскупился на число депутатовъ несомнѣнно подъ вліяніемъ «иностранныхъ образцовъ», руководясь въ данномъ вопросѣ какъ и во всѣхъ другихъ, касавшихся общинной автономіи, соображеніями совершенно чуждыми, камъ мы старались указать, общиннымъ интересамъ. «Временное отдѣленіе» въ своихъ «главныхъ основаніяхъ» (§ 7) старалось поставить число гласныхъ общей думы исключительно въ зависимость отъ количества полноправныхъ гражданъ каждаго отдѣльнаго сословія, входящаго въ составъ городскаго общества, опредѣливъ число гласныхъ maximum пятью на каждые сто человѣкъ каждаго даннаго сословія. Благодаря этому численный составъ общей думы былъ бы гораздо меньше принятаго положеніемъ 1846 года; но онъ опредѣлился бы гораздо правильнѣе: онъ измѣнялся бы по мѣрѣ измѣненія въ численномъ составѣ каждаго отдѣльнаго сословія въ городѣ; такая правильность не можетъ имѣть мѣсто по городовому положенію при установленіи опредѣленнаго maximum и minimum отъ каждаго сословія. Согласно предложенію министра юстиціи, возражавшаго на первый проэктъ министерства, опредѣлить болѣе точно число гласныхъ отъ каждаго сословія, это опредѣленіе числа гласныхъ было сдѣлано въ государственномъ совѣтѣ, какъ мы видѣли, цыфрой, которая и вошла въ положеніе 1846 года. Къ сожалѣнію у насъ не было въ рукахъ мотивовъ, которыми руководился въ данномъ случаѣ государственный совѣтъ. Вопросъ о числѣ гласныхъ общей думы, однако, вовсе не былъ окончательно рѣшенъ городовымъ положеніемъ 1846 года; уже въ концѣ пятидесятыхъ годовъ поднятъ былъ вопросъ петербургскимъ военнымъ генер. губерна-

[1]) Собранія имѣли мѣсто по частямъ, которыхъ въ двадцатыхъ годахъ едвали было въ Петербургѣ болѣе 12. Значитъ всѣхъ членовъ депутатскаго собранія было не болѣе 60 человѣкъ.

ромъ о числѣ гласныхъ общей думы. Покойный императоръ по разсмотрѣніи въ совѣтѣ министровъ записки, представленной генералъ-адъютантомъ Игнатьевымъ поставилъ вопросъ: «необходимо ли, чтобы дума состояла изъ 750 гласныхъ? Въ своей докладной запискѣ Игнатьевъ находилъ «для самыхъ собраній общей думы существенно вреднымъ право участія въ оныхъ отъ 500 до 750 гласныхъ». Онъ указывалъ, что «ни одно государство не допускаетъ столь широкаго представительства даже при конституціонныхъ правленіяхъ». Онъ находитъ, что въ данномъ случаѣ нѣтъ «соразмѣрности» въ основѣ городскаго представительства съ дворянскимъ, гдѣ «право голоса принадлежитъ только имѣющему сто душъ или три тысячи десятинъ земли». Въ виду этихъ соображеній по его мнѣнію «для самой пользы дѣла, для выгодъ самихъ городскихъ сословій». ..не слѣдуетъ допускать столь значительнаго числа гласныхъ въ думѣ». Но всѣ эти соображенія въ глазахъ военнаго генер. губернатора имѣютъ очевидно только второстепенное значеніе; несравненно бо̀льшее значеніе по его мнѣнію должны имѣть «иныя соображенія. заставляющія желать ограниченія представительства, установленнаго въ такихъ широкихъ размѣрахъ въ общественномъ управленіи столицею»; эти «иныя соображенія» уже носятъ чисто-политическую окраску. Мы не рѣшаемся приводить ихъ въ собственномъ изложеніи, и предоставимъ говорить самому генер. адъютанту Игнатьеву. «Столь быстрый и рѣзкій переходъ отъ административной централизаціи къ представительному самоуправленію, въ самыхъ обширныхъ размѣрахъ допускаемому, при нынѣшнемъ направленіи умовъ, можетъ быть существенно вреденъ и несовмѣстимъ съ коренными началами самодержавнаго правленія. Съ повсемѣстнымъ предоставленіемъ городамъ имперіи представительнаго самоуправія, не будетъ никакого основанія отказать въ въ томъ же преимуществѣ всѣмъ другимъ сословіямъ и обществамъ, непринадлежащимъ къ составу городскихъ обывателей. Но неужели должно симъ негласнымъ способомъ водвориться въ государствѣ представительное самоуправіе»? Мы знаемъ отвѣтъ на эти соображенія комитета министровъ [1]); но императоръ, ут-

[1]) См. выше, стр. 399.

вердивъ положеніе комитета, дополнилъ его собственноручной резолюціей: «не могу не согласиться съ мнѣніемъ генералъ-адъютанта Игнатьева о неудобствѣ столь значительнаго числа гласныхъ». Вѣроятно, въ силу этого замѣчанія императора, военный генер. губернаторъ въ 1861 году снова возбудилъ вопросъ о числѣ гласныхъ по поводу помѣщенной въ отчетѣ министерства внутреннихъ дѣлъ за 1860 году статьи «о городскихъ обществахъ». Онъ говоритъ на этотъ разъ, что екатерининская общая дума, въ составъ которой входили «гласные въ числѣ несравненно меньшемъ, нежели сіе опредѣлено положеніемъ 1846 года», только потому и была «безвредна», что «остается лишь мертвою буквою»; а будь она живымъ учрежденіемъ, она по мнѣнію генер. адъютанта принесла бы огромный вредъ, такъ какъ она, какъ и все городовое положеніе 1785 года, была результатомъ «современныхъ увлеченій западными теоріями» и нисколько «не была согласована ни съ нашими народными нравами, ни съ нашими государственными установленіями». Въ отвѣтъ на это министръ внутр. дѣлъ «нашелъ возможнымъ» уменьшить число гласныхъ отъ каждаго сословія до одной трети maximum'а ихъ по городовому положенію 1846 года, т. е. до пятидесяти человѣкъ; такъ что численный составъ думы опредѣлился бы цифрой 250 [1]). Государственный совѣтъ, разсматривавшій это дѣло въ концѣ 1861 года, нашелъ, въ виду нѣкоторыхъ открытыхъ имъ сторонъ дѣла, «не бывшихъ въ виду при первоначальномъ представленіи его государю императору», возможнымъ представить его величеству «о необходимости удержать» установленный городовымъ положеніемъ minimum и maximum числа гласныхъ. Въ числѣ обстоятельствъ, открытыхъ государственнымъ совѣтомъ по данному дѣлу выдаются: во первыхъ то, что въ теченіи двѣнадцати лѣтъ число гласныхъ въ общей думѣ достигло maximum'а въ 595 человѣкъ (второе трехлѣтіе); во вторыхъ,

[1]) Все по поводу предложенія воен. генер. губернатора о числѣ гласныхъ общей думы изложено нами на основаніи печатной «записки» министра внутр. дѣлъ объ измѣненіяхъ и дополненіяхъ нѣкоторыхъ частныхъ правилъ общественнаго управленія въ С.-Петербургѣ отъ 5 октября 1861 г., № 56, стр. 10.

являлись они въ засѣданія думы за этотъ періодъ времени maximum въ количествѣ 285 человѣкъ; въ третьихъ, наконецъ, собиралась то эта дума въ теченіи четырнадцати лѣтъ всего семнадцать разъ. Придя къ указанному рѣшенію по данному вопросу, государственный совѣтъ заключилъ свое мнѣніе положеніемъ, что военный генер. губернаторъ въ случаѣ «дознанной потребности» уменьшить число гласныхъ всегда можетъ «войти съ представленіемъ о томъ въ установленномъ порядкѣ» [1]). Но семь дней спустя въ тѣхъ же департаментахъ законовъ и экономіи и почти въ томъ же личномъ составѣ [2]) государственный совѣтъ, разсматривая проэктъ общественнаго управленія города Москвы уже не пришелъ къ единогласному рѣшенію: одинъ членъ его, Валуевъ, на этотъ разъ отдѣлился отъ своихъ товарищей и нашелъ необходимымъ уменьшить число гласныхъ и въ Петербургѣ [3]). А въ 1862 году, когда государственный совѣтъ разсматривалъ проэктъ министра внутреннихъ дѣлъ объ измѣненіи городоваго положенія 1846 года, въ которомъ предлагалось уменьшить число гласныхъ отъ каждаго сословія до пятидесяти [4]), онъ уже согласился на это измѣненіе и съ 20 марта 1862 года опредѣленъ былъ новый численный составъ общей думы въ двѣсти пятьдесятъ гласныхъ, т. е. по пятидесяти отъ каждаго изъ пяти сословій городскаго населенія [5]). Такимъ образомъ, первоначальный составъ петербургской общей думы просуществовалъ всего шестнадцать лѣтъ [6]).

Гласные выборные отъ каждаго изъ пяти городскихъ сословій въ ихъ совокупности составляютъ общую думу, учрежденіе

---

[1]) Дѣло государст. совѣта въ департаментахъ законовъ и экономіи отъ 15 декабря 1861 года, № 88, стр. 9—11.

[2]) Въ засѣданіи 15 декабря участвовало двѣнадцать членовъ, а 22-го—одиннадцать, которые всѣ участвовали въ засѣданіи 15-го.

[3]) Государств. совѣтъ, департаменты законовъ и экономіи 22 декабря 1861 года, № 90.

[4]) См. предъид. страницу.

[5]) 2 П. С. З. № 38080. Высоч. утвержденное мнѣніе государственнаго совѣта.

[6]) Мы остановились такъ подробно на вопросѣ о числѣ гласныхъ между прочимъ потому, что по поводу его, какъ мы видѣли, высказаны были соображенія чисто политическаго характера.

«представляющее собою городское общество»; но они представляютъ это общество не какъ совокупность представителей, изъ которыхъ каждый является представителемъ всего городскаго общества; но какъ совокупность лицъ, представляющихъ извѣстныя сословныя группы; въ силу этого дума, въ сущности, является соединеніемъ, притомъ соединеніемъ чисто механическимъ, пяти отдѣльныхъ группъ гласныхъ, которыя представляютъ собою пять отдѣленій, изъ которыхъ каждое, какъ увидимъ, вѣдаетъ особые предметы. Мы только что указали на число двѣсти пятьдесятъ, какъ опредѣляющее составъ общей думы; но этимъ числомъ не опредѣляется въ сущности весь составъ думы; онъ нѣсколько больше этого числа. Кромѣ избранныхъ выборными гласныхъ по пятидесяти человѣкъ отъ каждаго изъ пяти собраній ихъ, въ составъ общей думы входятъ старшины собраній выборныхъ eo ipso [1]). Уже этимъ путемъ входитъ въ составъ общей думы пять человѣкъ сверхъ двухъ сотъ пятидесяти; кромѣ того въ составъ ея входятъ, въ качествѣ почетныхъ членовъ, лица, занимавшія опредѣленныя городскія должности по выборамъ; впрочемъ, «съ правомъ присутствовать по своему усмотрѣнію» [2]); притомъ они входятъ уже не eo ipso, какъ старшины собраній выборныхъ, а по выбору отдѣленія думы того сословія, по выборамъ котораго они прежде служили [3]). Всѣ

---

[1]) 2 П. С. З. № 38080, измѣненныя статьи 4472 и 4477.

[2]) Св. Зак., т. II, ч. I, ст. 4472 и «Правила о выборахъ», п. 49. Къ этимъ лицамъ принадлежали бывшіе—городской голова, старшины отдѣленій общей думы, члены распорядительной думы и бургомистры въ магистратѣ. Статья 4472 20 марта 1862 года высочайше утвержденнымъ мнѣніемъ государственнаго совѣта измѣнена; въ ея новой редакціи о почетныхъ членахъ уже не говорится; можно было бы подумать, что это званіе уничтожено, но это едвали такъ: пунктъ 49 «правилъ о выборахъ» этимъ «мнѣніемъ» не отмѣняется.

[3]) «Сводъ инстр.», примѣч. къ ст. 64. Баллотировка соотвѣтствующимъ отдѣленіемъ думы производится или по предложенію одного изъ гласныхъ, поддержанному покрайней мѣрѣ еще двумя гласными и разумѣется съ согласія предложеннаго; или по прошенію желающаго получить званіе почетнаго члена. Избраннымъ въ это званіе считается получившій $^2/_3$ наличныхъ голосовъ соотвѣтствующаго отдѣленія общей думы. Выборъ утверждается начальникомъ губерніи.

эти члены общей думы распадаются на пять отдѣльныхъ группъ, такъ называемыхъ отдѣленій: отдѣленіе потомственныхъ дворянъ, отдѣленіе дворянъ личныхъ и почетныхъ гражданъ; отдѣленіе купеческое, мѣщанское и наконецъ,—ремесленное [1]). Во главѣ каждаго отдѣленія стоитъ, въ качествѣ его предсѣдателя, такъ называемый сословный старшина, который до 1862 года избирался гласными каждаго отдѣленія изъ собственной среды [2]). Избираются въ старшины лишь тѣ изъ гласныхъ даннаго отдѣленія, которые владѣли собственностью, стоимость которой не ниже шести тысячъ рублей [3]). Выборы производились путемъ подачи гласными-избирателями бюллетеней или «бланокъ», на которыхъ каждый изъ нихъ пишетъ имя предлагаемаго имъ кандидата въ старшины; на основаніи этихъ бюллетеней составляется такъ называемый «кандидатскій списокъ» [4]), въ который вносятся только получившіе не менѣе одной трети «наличныхъ голосовъ»; уже по этому списку производится самая баллотировка въ старшины «на общемъ основаніи» [5]): выбираются только кандидаты въ старшины и ихъ товарищи; обыкновенно, по два кандидата на каждую должность; уже изъ этихъ двухъ кандидатовъ одинъ утверждается старшиной отдѣленія «главнымъ начальникомъ губерніи» [6]). Послѣ 1862 года старшины съ ихъ

---

[1]) Св. Зак., т. II, ч. I, ст. 4474 и ст. 4472 по редакціи высоч. утвержденнаго мнѣнія государственнаго совѣта 20 марта 1862 года, 2 П. С. З. № 38080. Эта новая редакція говоритъ лишь о «гласныхъ всѣхъ городскихъ сословій» съ ихъ старшинами, но это не значитъ, что отдѣленія изчезли: ни одинъ изъ пунктовъ «правилъ о выборахъ», ни одна изъ статей инструкціи, говорящіе объ отдѣленіяхъ думы не отмѣнены и не измѣнены. См «прав. о выбор.» пп. 11, 16, 39 и др. и «сводъ инстр.» ст. 21—24; 31, 35—41 и др.

[2]) Св. Зак. т. II, ч. I, ст. 4474: «для управленія дѣйствіями каждаго отдѣленія назначается старшина» «Прав, о выбор.», п. 16.

[3]) «Прав. о выбор.», п. 16.

[4]) Списокъ этотъ составляется особой коммиссіей изъ пяти человѣкъ гласныхъ, избранныхъ по жребію.

[5]) «Сводъ инстр.», пп. 24—33. Точно также избираются и «старшинскіе товарищи».

[6]) «Прав. о выбор.», п. 16. Товарищи старшины утверждались гражданскимъ губернаторомъ.

товарищами выбираются изъ своей среды «выборными» [1]) и потомъ уже eo ipso, какъ было замѣчено, входятъ въ составъ общей думы въ качествѣ предсѣдателей ея сословныхъ отдѣленій. Гласные общей думы избирались на т р и года, также какъ и сословные старшины, стоявшіе во главѣ отдѣленій общей думы; помощники же этихъ старшинъ—лишь на д в а года [2]). Всѣ пять отдѣленій въ ихъ совокупности составляютъ собственно думу, какъ о д н о ц ѣ л о е; такъ сказать представителемъ, объединителемъ этого цѣлаго, предсѣдателемъ общей думы, какъ таковаго, является городской голова, этотъ «начальникъ всего общественнаго управленія и главный уполномоченный отъ всего городскаго общества» [3]). Въ эту должность назначается императоромъ одинъ изъ двухъ кандидатовъ, выбранныхъ общей думой изъ своей среды [4]). Такимъ образомъ, въ способѣ назначенія городскаго головы городовое положеніе 1846 года рѣзко отступаетъ отъ стараго положенія, по которому городской голова избирался непосредственно самимъ городскимъ обществомъ и лишь утверждался правительствомъ. Впервые способъ назначенія городскаго головы принятый положеніемъ 1846 года выставленъ, какъ наиболѣе соотвѣтствующій цѣли, въ проэктѣ комитета 1827 года, который, какъ мы видѣли, постановлялъ, что изъ дворянъ и первостатейнаго купечества избираются т р и кандидата, одного изъ которыхъ уже и утверждаетъ императоръ [5]). Въ третій проэктъ министерства, согласно положеніямъ выставленнымъ государственнымъ совѣтомъ, уже вошелъ этотъ способъ назначенія городскаго головы. Не каждый изъ гласныхъ общей думы могъ быть выбранъ въ городскіе головы. Для этого онъ долженъ былъ удовлетворять особымъ условіямъ, въ числѣ которыхъ цензъ играетъ не послѣднюю роль. Прежде всего кандидатомъ на избраніе могъ явиться лишь гласный, который принадлежалъ къ «п о ч е т н ѣ й-

---

[1]) 2 П. С. З. № 38080, II, п. 7.

[2]) «П р а в. о в ы б о р.», п. 30 и 16; «С в о д ъ и н с т р.», ст. 12; 2 П. С. З. № 38080, I, измѣненный п. 17 «Правилъ о выборахъ».

[3]) Св. Зак., т. II, ч. I, ст. 4471.

[4]) «П р а в и л а о в ы б о р.», п. 15 и измѣненіе его, 2 П. С. З. № 38080, I.

[5]) См. выше, стр. 376.

шимъ изъ лицъ» дворянскаго или купеческаго сословій и почетнаго гражданства; изъ купцовъ могли претендовать на это лишь почетнѣйшіе изъ купцовъ первой гильдіи [1]); это во первыхъ; во вторыхъ, претендентъ долженъ владѣть въ городѣ такою недвижимою собственностью, стоимость которой никакъ не ниже пятнадцати тысячъ рублей; и наконецъ, онъ долженъ быть не моложе тридцати лѣтъ отъ роду [2]). Должность городскаго головы по самой процедурѣ избранія является должностью безсословною. Если, благодаря сословному ограниченію контингента гласныхъ общей думы, изъ среды которыхъ выбирается городской голова, онъ и можетъ, и долженъ носить сословный характеръ, то въ силу того факта, что въ самыхъ выборахъ участвуютъ гласные всѣхъ пяти отдѣленій думы, т. е. представители всѣхъ городскихъ сословій, какъ мы сказали, онъ является олицетвореніемъ безсословнаго начала. Самая процедура выборовъ городскаго головы или лучше кандидатовъ въ эту должность въ достаточной степени сложна Прежде всего составляется списокъ лицъ, которыя, удовлетворяя приведеннымъ нами условіямъ, могутъ подлежать избранію. Для этого составляется особое такъ называемое предварительное собраніе, пожалуй, коммиссія, изъ сословныхъ старшинъ съ ихъ товарищами и десятой части гласныхъ каждаго отдѣленія «по старшинству полученныхъ ими балловъ»; такъ что въ него до 1862 года входило minimum пятьдесятъ человѣкъ гласныхъ, maximum—семьдесятъ пять; а съ этого послѣдняго года—двадцать пять человѣкъ. Президировалось это собраніе прежнимъ городскимъ головой [3]) Старшины, участвующіе въ этомъ собраніи, пользуются правомъ предложить десять человѣкъ покрайней мѣрѣ, а гласные «еще нѣсколько человѣкъ» по

[1]) Въ своемъ возраженіи на проэктъ, составленный мистерствомъ, князь А. С. Меньшиковъ настаивалъ на томъ, чтобы наиболѣе «ограничить сословія», изъ которыхъ можетъ быть избираемъ городской голова; ограничить ихъ «самыми почтенными»; но притомъ онъ совершенно устранялъ отъ занятія этого званія дворянъ. «Дѣло о нов. проэктѣ», № 1314, ч. III.

[2]) «Прав. о выбор.» п. 15 и 2 П. С. З. № 38080, 1.

[3]) «Прав о выбор.», п. 41; «Сводъ инстр.», ст. 65.

примѣру того, какъ это дѣлается при избраніи старшинъ [1]). Составленный такимъ образомъ списокъ лицъ, подлежащихъ избранію въ кандидаты на должность городскаго головы относится въ общее собраніе всѣхъ отдѣленій думы, гдѣ уже каждый изъ внесенныхъ въ списокъ и балотируется; двое изъ получившихъ больше избирательныхъ шаровъ, чѣмъ неизбирательныхъ, имѣющіе наибольшее число избирательныхъ голосовъ и признаются кандидатами на должность городскаго головы [2]).

До 1862 года городскіе головы назначались на шесть лѣтъ, [3]) а съ этого времени—только на четыре года [4]). По положенію 1846 года городской голова, будучи избираемъ на шесть лѣтъ, могъ, по истеченіи трехъ-лѣтняго срока, «просить объ увольненіи его отъ должности» [5]). Въ 1859 году военный генералъ-губернаторъ Петербурга въ своей, уже не разъ нами цитированной, докладной запискѣ находилъ, что шестилѣтній срокъ, на который избирался городской голова, «принадлежитъ къ числу тѣхъ особенностей, коими, безъ видимой пользы, затруднено общественное управленіе»; онъ указывалъ, что этотъ долгій срокъ службы «возбуждаетъ сомнѣніе въ избирателяхъ, устрашаетъ нѣкоторымъ образомъ избираемаго»; а потому предлагаетъ замѣнить его трехлѣтнимъ срокомъ, существующимъ по отношенію ко всѣмъ остальнымъ городамъ Россіи [6]). Министръ внутр. дѣлъ согласился съ полезностью сокращенія срока службы городскаго головы но только не до трехъ, а до четырехъ лѣтъ, срока службы членовъ распорядительной думы, въ которой предсѣдательствуетъ городской же голова [7]); съ мнѣніемъ министра, въ силу того же

---

[1]) «Сводъ инстр.», ст. 66.

[2]) Тамъ же, ст. 65 и 67. Самые выборы производятся «на общемъ основаніи» (ст. 68); но для управленія дѣйствіями обоихъ собраній—предварительнаго и всѣхъ отдѣленій—составляется «особое присутствіе изо всѣхъ старшинъ подъ предсѣдательствомъ старшины перваго отдѣленія (потомственнаго дворянства). Тамъ же, ст. 65.

[3]) «Правила о выборахъ», п. 15.

[4]) 2 П. С. З. № 38080, измѣн. 15 п. правилъ о выборахъ.

[5]) «Прав. о выбор.,» тамъ же.

[6]) Зап. управл. министерствомъ внутр. дѣлъ объ измѣн. и допол. нѣкот. частн. правилъ обществ. упр. въ Петербургѣ, стр. 10

[7]) Тамъ же, стр. 22 и 29.

довода—что городской голова предсѣдательствуетъ въ распорядительной думѣ—согласился и государственный совѣтъ: срокъ службы городскаго головы былъ признанъ четырехъ-лѣтнимъ [1]).

Мы видѣли, что по прошествіи трехъ лѣтъ службы городской голова могъ просить объ отставкѣ; спрашивается, кѣмъ же и какъ замѣщали въ этомъ или вообще въ случаѣ выбытія городскаго головы изъ службы, вакантное мѣсто. Мы знаемъ, что на утвержденіе императора представлялись два кандидата; оставшійся неутвержденнымъ не считался ли кандидатомъ на званіе городскаго головы и не замѣщалъ ли этого послѣдняго въ указанныхъ нами случаяхъ? Вопросъ этотъ рѣшить не легко. Въ своемъ мѣстѣ мы указывали, что въ «правилахъ о выборахъ» въ качествѣ общаго положенія постановлялось, что въ «каждую должность всегда избирается и кандидатъ»; но во второй половинѣ этого положенія ясно говорится, что кандидатъ избирается для замѣны «утвержденнаго» лишь «въ случаѣ его болѣзни или отсутствія»; о такомъ же случаѣ, какъ выходъ въ отставку въ этомъ пунктѣ правилъ не говорится ничего, а стало быть онъ не можетъ быть примѣняемъ въ данномъ случаѣ. Такимъ образомъ въ положеніи 1846 года оставался пробѣлъ, который могъ быть незамѣтенъ лишь до перваго случая. Въ 1860 году случай этотъ насталъ: городской голова, избранный въ 1857 году, прослуживъ три года, просилъ уволить его отъ службы на слѣдующее трехлѣтіе. Просьба его восходила на разсмотрѣніе комитета министровъ и этотъ послѣдній не могъ удовлетворить ее на основаніи положенія 1846 года и нашелъ необходимымъ поставить такой вопросъ: слѣдуетъ ли по выбытіи городскаго головы изъ службы раньше шестилѣтняго срока призывать къ отправленію должности втораго кандидата по выборамъ, или же производить новые выборы двухъ кандидатовъ для утвержденія одного изъ нихъ въ должности высочайшей властью? Вопросъ этотъ слѣдовало разрѣшить законодательнымъ порядкомъ [2]). Онъ такъ и рѣшенъ, не смотря на предложеніе петербургскаго военнаго генер. губернатора,

---

[1]) «Мнѣніе государственнаго совѣта» отъ 15 декабря 1861 г. № 88, стр. 8.

[2]) Записка управл. министерствомъ, стр. 9—10.

предлагавшаго въ этомъ отношеніи возвратиться къ началамъ стараго городоваго положенія и выбирать городскаго голову изъ гласныхъ общей думы на каждое трехлѣтіе [1]). Высочайше утвержденное мнѣніе государственнаго совѣта отъ 20 марта 1862 года, измѣнивъ 15 пунктъ правилъ о выборахъ, постановило, что «въ случаѣ выбытія городскаго головы до срока, на который онъ выбранъ, производятся новые выборы и избранные на остальное время, до истеченія четырехлѣтняго срока, два кандидата въ должность городскаго головы представляются на высочайшее благоусмотрѣніе вышеозначеннымъ порядкомъ» [2]); т. е. выборы въ данномъ случаѣ новаго городскаго головы на остальное время до срока производятся совершенно тѣмъ же порядкомъ, какъ и городскаго головы на цѣлое четырехлѣтіе [3]).

Вотъ полный составъ общей думы съ предсѣдателемъ во главѣ.

Общая дума въ полномъ ея составѣ созывается обыкновенно городскимъ головой «съ разрѣшенія военнаго генер. губернатора» и открывается и закрывается каждый разъ «по распоря-

---

[1]) Тамъ же, стр. 22.

[2]) 2 П. С. 3. № 38080.

[3]) Въ апрѣлѣ 1854 года (2 П. С. 3. № 28139) въ Петербургѣ именнымъ указомъ объявленнымъ военнымъ министромъ министру внутреннихъ дѣлъ, учреждены такъ называемые временные головы, которыхъ избирала изъ купцовъ первой гильдіи общая дума «на общемъ основаніи». Постоянный городской голова получаетъ старшинство надъ ними. Какъ это видно изъ инструкціи, изданной нѣсколько времени спустя послѣ указа (тамъ же, № 28177) временныхъ головъ учреждено было шесть. Учрежденіе этой должности вызвано войной: цѣль учрежденія временныхъ головъ—1) главный надзоръ за городскими комиссарами по отводу обывательскихъ квартиръ подъ войска и 2) содѣйствіе всѣмъ правительственнымъ распоряженіямъ, имѣющимъ отношеніе къ военнымъ дѣйствіямъ. Имъ вмѣняется инструкціей въ обязанность въ сношеніяхъ своихъ съ распорядительной думой всячески избѣгать переписки и дѣйствовать преимущественно путемъ личныхъ сношеній. Все это вызвано военными потребностями. Должность временнаго головы, понятно, учреждена была только на время войны.

женію» этого послѣдняго [1]). Но въ такомъ своемъ составѣ общая дума собиралась въ высшей степени рѣдко: обыкновенно для выбора головы и «для важнѣйшихъ общественныхъ дѣлъ» по желанію большинства ея отдѣленій [2]). Собраніе общей думы считается состоявшимся, «дѣйствительнымъ», когда въ немъ участвуетъ городской голова, старшины отдѣленій и «по крайней мѣрѣ одна треть гласныхъ» [3]). Тоже самое имѣетъ значеніе и относительно каждаго отдѣленія общей думы [4]). Предсѣдательствуетъ въ общемъ собраніи, т. е. собраніи всѣхъ отдѣленій думы, непремѣнно городской голова и лишь въ случаѣ болѣзни или вообще отсутствія его по какимъ либо уважительнымъ причинамъ его замѣняетъ старшина перваго отдѣленія, т. е. отдѣленія потомственныхъ дворянъ, владѣющихъ въ городѣ недвижимой собственностью [5]). Мы только что сказали, что собранія общей думы въ смыслѣ совокупности всѣхъ ея отдѣленій, или лучше, общія собранія думы имѣли мѣсто очень рѣдко. Обыкновенно она собиралась для обсужденія подлежащихъ ей вѣдѣнію дѣлъ по отдѣленіямъ, которыя созывались ихъ старшинами «по мѣрѣ поступленія дѣлъ и приготовленія оныхъ къ докладу» [6]). Случалось, что для обсужденія и рѣшенія извѣстнаго рода дѣлъ соединялись въ общее засѣданіе «два или нѣсколько отдѣленій»; такое соединенное засѣданіе могло имѣть мѣсто, какъ и засѣданіе общей думы, только «съ разрѣшенія военнаго генер. губернатора»; предсѣдательствовать долженъ было въ такомъ засѣданіи также городской голова или въ случаѣ его отсутствія старшина того изъ соединенныхъ отдѣленій, которое по порядку положенія—старше [7]).

---

[1]) «Сводъ инстр.,» ст. 36 и Св. Зак., т. II, ч. I, ст. 4476 измѣненная мнѣніемъ государственнаго совѣта отъ 20 марта 1862 года.

[2]) «Сводъ инстр.,» тамъ же.

[3]) Св. Зак., т. II, ч. I, ст. 4477, измѣненная мнѣніемъ государственнаго совѣта 20 мар. 1864 года.

[4]) Первоначальная редакція статьи 4477 именно и устанавливала это положеніе относительно собственно каждаго отдѣленія.

[5]) «Сводъ инстр.» ст. 35; а за болѣзнью или отсутствіемъ старшины предсѣдательствуетъ одинъ изъ его товарищей.

[6]) Тамъ же, ст. 36.

[7]) Тамъ же, ст 38. Св. Зак. 1857 г., т. II, ч. I, ст. 4475: дѣла

Обыкновенный порядокъ рѣшенія дѣлъ, подлежащихъ разсмотрѣнію общей думы—рѣшеніе ихъ, какъ сказано, въ каждомъ отдѣленіи особо, совершенно независимо одно отъ другаго. Дѣло вносится въ каждое отдѣленіе его старшиной—предсѣдателемъ, отъ котораго вообще зависитъ распредѣленіе «существенныхъ предметовъ разсужденія» и опредѣленіе «вопросовъ, подлежащихъ къ разрѣшенію» [1]). Притомъ, если дѣло касается только одного какого либо изъ городскихъ сословій, то оно вносится и разсматривается отдѣленіемъ общей думы только этого сословія и рѣшеніе его этимъ отдѣленіемъ признается рѣшеніемъ общей думы [2]). Если же дѣло касается не одного, а нѣсколькихъ сословій, то оно разсматривается, во всѣхъ отдѣленіяхъ думы въ каждомъ порознь; такъ что голоса собираются особо въ каждомъ отдѣленіи; но «общій счетъ» имъ ведется по всѣмъ отдѣленіямъ и рѣшеніемъ или мнѣніемъ общей думы, въ виду этого, считается то рѣшеніе или мнѣніе, за которое высказалось «большинство по всѣмъ отдѣленіямъ вообще» [3]). Но притомъ опредѣленіи мнѣнія большинства устанавливается совершенно своеобразный порядокъ, очевидно, обусловленный стремленіемъ законодателя дать наибольшій вѣсъ, наибольшее значеніе и преобладаніе представителямъ такъ сказать высшихъ или, какъ онъ выражается, «старшихъ» городскихъ сословій; такихъ, какъ сословія потомственныхъ дворянъ, дворянъ личныхъ и почетныхъ гражданъ; сословій, на которыя, какъ мы видѣли, возлагались такія большія, такія свѣтлыя надежды. Только этимъ и можно объяснить тотъ порядокъ, о которомъ мы сейчасъ будемъ говорить. Обыкновенно въ «младшихъ» отдѣленіяхъ, т. е. въ такихъ, какъ ремесленное, мѣщанское, или купеческое, прежде чѣмъ приступать къ «сужденію», предсѣдатель предъявляетъ рѣшенія большинства, меньшинства и даже особыя мнѣнія отдѣльныхъ членовъ «старшихъ» отдѣленій, т. е. отдѣленій потомственныхъ дворянъ и личныхъ дворянъ съ почетными гражданами; отдѣленію предлагается одно изъ предъявленныхъ

въ общей думѣ «рѣшаются» или всѣми отдѣленіями «или только нѣсколькими изъ нихъ, или же однимъ».

[1]) Тамъ же, ст. 86.

[2]) Тамъ же, ст. 95 и 98.

[3]) Тамъ же, ст. 98.

мнѣній принять единогласно; если же такого рѣшенія не состоится, то мнѣнія старшихъ отдѣленій пускаются на голоса въ такомъ порядкѣ: сначала мнѣніе большинства, потомъ меньшинства и наконецъ особыя мнѣнія отдѣльныхъ членовъ ихъ. И только уже послѣ того какъ ни одно изъ этихъ мнѣній не получитъ большинства голосовъ, отдѣленіе «приступаетъ къ сужденію дѣла на общемъ основаніи», т. е. обсуждается вопросъ какъ и всякій другой [1]). Если приэтомъ въ какомъ либо изъ отдѣленій состоится такое рѣшеніе большинства, которое «не было въ виду» ни у одного изъ другихъ отдѣленій, обсуждавшихъ вопросъ, то рѣшаемый вопросъ по желанію этого отдѣленія, «положительно выраженному», вносится на новое разсмотрѣніе всѣхъ отдѣленій порознь или общаго собранія ихъ [2]). Этотъ по истинѣ странный порядокъ, нѣтъ сомнѣнія, не могъ дать тѣхъ результатовъ, которыхъ, быть можетъ, ждали отъ него и привелъ къ совершенно обратному, едвали законодателемъ желаемому, результату

Этотъ порядокъ рѣшенія дѣлъ при самыхъ благопріятныхъ условіяхъ неминуемо долженъ былъ повести къ тому, что рѣшеніе большинства «старшаго» отдѣленія оказывало гнетущее давленіе на рѣшеніе «младшаго» отдѣленія; что это такъ—видно изъ того, что за общее правило при обсужденіи всякаго дѣла во всѣхъ коллегіальныхъ учрежденіяхъ принимается, что младшій членъ собранія всегда подаетъ голосъ первымъ; что установлено, разумѣется, именно съ цѣлью гарантировать самостоятельность мнѣнія каждаго члена собранія. Городовое положеніе или лучше временная коммиссія, учрежденная для введенія его и составлявшая инструкціи въ руководство новымъ городскимъ учрежденіямъ, сочла необходимымъ отступить отъ этого общаго и совершенно разумнаго правила въ виду тѣхъ соображеній, на которыя мы только что указали. На самомъ дѣлѣ этотъ порядокъ привелъ, и притомъ очень быстро, къ результатамъ несравненно болѣе плачевнымъ, чѣмъ, пожалуй, можно было ждать съ перваго взгляда. На самомъ дѣлѣ оказалось, что вопросъ голосованіемъ рѣшался

---

[1]) Тамъ же, ст. 107.

[2]) Тамъ же, примѣчаніе.

только въ самомъ «старшемъ» отдѣленіи—потомственныхъ дворянъ; и уже рѣшеніе этого отдѣленія «передавалось для подписанія въ другія» [1]); другими словами, эти «другія» дѣла уже не обсуждали, не рѣшали, а только «рукоприкладствовали». Такимъ образомъ оговорка составителей инструкцій, приведенная нами выше и дающая право младшему отдѣленію на особое, самостоятельное мнѣніе, могущее быть перенесеннымъ на рѣшеніе всѣхъ отдѣленій, не повела ни къ чему, да и не могла повести ни къ чему: какимъ образомъ, напр., въ мѣщанскомъ или ремесленномъ отдѣленіяхъ могла зародиться мысль объ особомъ мнѣніи по данному дѣлу, по которому имъ передавалось рѣшеніе самаго старшаго отдѣленія, подписанное уже всѣми другими? Для этого нужно было предполагать слишкомъ много самостоятельности и энергіи въ тѣхъ именно городскихъ сословіяхъ, въ полной несостоятельности которыхъ въ этомъ именно отношеніи убѣжденъ былъ самъ законодатель.

Этотъ же странный порядокъ обсужденія и рѣшенія дѣлъ имѣетъ мѣсто и «въ общемъ собраніи» думы, а также и «соединенныхъ отдѣленіяхъ ея: «сужденіе» о дѣлѣ, идетъ въ томъ же убывающемъ, съ точки зрѣнія старшинства отдѣленій, порядкѣ—«начинается», говоритъ инструкція, «всегда со старшаго отдѣленія» [2]). Такимъ образомъ сословность въ полной неприкосновенности остается и въ общихъ собраніяхъ общей думы.

«Для удобнѣйшаго разсмотрѣнія и приготовленія дѣлъ», какъ выражается инструкція общей городской думѣ, или другими словами, съ цѣлью болѣе точной и полной разработки опредѣленныхъ вопросовъ или дѣлъ, подлежащихъ вѣдѣнію общей думы, эта послѣдняя можетъ составлять или выбирать изъ своей среды особыя комиссіи [3]), которыя, смотря по характеру или роду дѣлъ, передаваемыхъ въ ихъ вѣдѣніе, а также и по способу ихъ назначенія, дѣлятся на временныя и постоянныя [4]). Первыя

---

[1]) «Записка управляющ. министерствомъ внутреннихъ дѣлъ объ измѣн. и дополн.» etc. стр. 14—указаніе военнаго генер. губернатора.

[2]) «Сводъ инстр.», ст. 110—111.

[3]) Тамъ же, ст. 113.

[4]) Тамъ же, ст. 113—114.

составляются для изученія и разсмотрѣнія каждаго отдѣльнаго вопроса; продолжительность ихъ существованія стоитъ въ прямой зависимости отъ времени, потребнаго на изученіе или разсмотрѣніе порученнаго имъ вопроса [1]); онѣ, въ отличіе отъ вторыхъ, или избираются по отдѣленіямъ, или же члены ихъ по «порученію» каждаго отдѣленія могутъ назначаться предсѣдателемъ отдѣленія «по его собственному усмотрѣнію»; само же отдѣленіе въ этомъ случаѣ лишь опредѣляетъ число членовъ будущей комиссіи, которое вообще предоставлено усмотрѣнію общей думы [2]). Вторыя избираются «для разсмотрѣнія извѣстнаго рода дѣлъ, по мѣрѣ ихъ вступленія»; т. е. другими словами—для разработки категоріи дѣлъ уже заранѣе опредѣленныхъ или предусмотрѣнныхъ [3]); притомъ дѣлъ, такъ сказать, текущихъ; члены этого рода комиссій уже непремѣнно избираются отдѣленіями общей думы и притомъ въ числѣ, maximum и minimum котораго опредѣленъ для каждаго отдѣленія; притомъ они должны избираться «въ двойномъ комплектѣ», т. е. къ членамъ должны быть избираемы кандидаты [4]). Избираются они обыкновенно лишь на одинъ годъ, по прошествіи котораго составъ комиссій обновляется [5]). Какъ временныя, такъ и постоянныя комиссіи избираются, смотря по мѣрѣ отношенія дѣла, имъ поручаемаго, къ городскимъ сословіямъ, или каждымъ изъ пяти отдѣленій общей думы, или только нѣсколькими изъ нихъ, или, наконецъ, однимъ [6]).

---

[1]) Тамъ же, ст. 114 и 118.

[2]) Тамъ же, ст. 115. Обязательно лишь, чтобы отъ всѣхъ, участвующихъ въ выборахъ, отдѣленій было избрано по одинаковому числу членовъ. Тамъ же, ст. 120.

[3]) Тамъ же, ст. 113 и 117; въ послѣдней опредѣляется три категоріи или группы дѣлъ, для которыхъ избираются постоянныя комиссіи; но по этимъ группамъ, впрочемъ, рекомендуется назначать комиссіи лишь «преимущественно»; причемъ число комиссій предоставлено усмотрѣнію самой думы.

[4]) Тамъ же, ст. 120: minimum членовъ отъ каждаго отдѣленія, участвующаго въ выборахъ, опредѣляется тремя, а maximum—пятью членами.

[5]) Тамъ же, ст. 121; обновленіе происходитъ въ мартѣ или апрѣлѣ мѣсяцахъ; всѣ прежніе члены могутъ быть выбраны снова.

[6]) Тамъ же, ст. 119.

Каждая комиссія уже сама избираетъ своего предсѣдателя изъ своей среды, а вмѣстѣ съ нимъ и такъ называемаго «члена завѣдывающаго дѣлопроизводствомъ»[1]). Собраніе комиссіи считается состоявшимся, если явилось не менѣе одной трети членовъ [2]). Понятно, что уже въ силу самаго количественнаго состава комиссій, немыслимо было дѣлить ихъ на сословныя группы или отдѣленія подобно отдѣленіямъ общей думы; отъ этого дѣленія и отказались, постановивъ, что члены комиссій «засѣдаютъ всегда вмѣстѣ, хотя бы они принадлежали къ разнымъ отдѣленіямъ»[3]); но отказаться окончательно отъ всякой сословности въ нихъ все таки найдено было излишнимъ: распредѣленіе членовъ комиссіи по мѣстамъ и подача голосовъ ими производились «по сословіямъ» и притомъ «отъ правой руки (разумѣется, предсѣдателя) къ лѣвой», т. е. опять таки по старшинству сословій, представителями которыхъ являлись члены комиссій [4]). Докладъ о рѣшеніи комиссіи составляется и вносится въ подлежащее собраніе общей думы членомъ-докладчикомъ, избираемымъ непремѣнно изъ большинства комиссіи [5]). Члены, оставшіеся въ меньшинствѣ, могутъ лично поддерживать свое мнѣніе въ общей думѣ [6])

Такова организація общей думы по городовому положенію 1846 года; организація, какъ мы видѣли, покоящаяся на началахъ сословности, которыя составителя его провели относительно общей думы въ высшей степени послѣдовательно. Намъ остается теперь разсмотрѣть вопросъ о томъ, что вѣдала общая дума и какъ она вѣдала подлежащія ей дѣла. Но прежде чѣмъ перейдти къ этому вопросу, мы остановимся, чтобы сказать нѣсколько словъ о канцеляріи общей думы.

Въ одной изъ статей, опредѣляющихъ «составъ, предметы и дѣйствія общей городской думы», говорится, что «для завѣ-

---

[1]) Тамъ же, ст. 124.
[2]) Тамъ же, ст. 133.
[3]) Тамъ же, ст. 122.
[4]) Тамъ же, ст. 134 и 135.
[5]) Тамъ же, ст. 140 и 146.
[6]) Тамъ же, ст. 143.

дыванья дѣлами думы состоитъ въ ней «городской секретарь» [1]), при которомъ, въ свою очередь, состоитъ канцелярія, на которой и лежитъ вся письменная сторона по дѣлопроизводству въ общей думѣ. Весь составъ думской канцеляріи, начиная съ главы ея, секретаря, и кончая послѣднимъ копіистомъ, работающимъ въ канцеляріи, не по вольному найму, опредѣляется правительствомъ [2]). Но въ назначеніи секретаря городское общество, въ лицѣ общей думы, принимало нѣкоторое участіе: «главный начальникъ губерніи» назначалъ секретаря думы не исключительно по собственному усмотрѣнію, ничѣмъ не стѣсняясь въ своемъ выборѣ, а лишь утверждалъ одного изъ двухъ кандидатовъ, представленныхъ ему думой по собственному выбору «изъ чиновниковъ», изъявившихъ желаніе занять эту должность [3]). Относительно же остальныхъ «чиновъ» канцеляріи, думать надо, оставался старый порядокъ—дума просила объ утвержденіи даннаго лица въ опредѣленной должности по канцеляріи—городовое положеніе обѣщало установить правила по этому предмету «при изданіи штатовъ» [4]); но они не были изданы еще въ 1860 году: сводъ же законовъ обѣщалъ лишь издать «особое положеніе» [5]). Выраженіе «представляетъ» казалось бы не требуетъ объясненій и не можетъ вызвать никакихъ недоразумѣній; но тѣмъ не менѣе оно было не совсѣмъ понятно и общая дума оказывается, по мнѣнію комитета министровъ, поступала несогласно съ закономъ выбирая секретаря [6]); почему и рѣшено было статью городо-

---

[1]) Св. Зак. 1857 г., т. II, ч. I, ст. 4472. Это положеніе осталось безъ перемѣны и послѣ 1862 года.

[2]) Тамъ же, ст. 4502 и «Правила о выбор.». п. 2: въ числѣ должностей, «замѣщаемыхъ по назначенію отъ правительства» называются: городской секретарь и....«всѣ чины канцеляріи въ разныхъ мѣстахъ и установленіяхъ общественнаго управленія».

[3]) См. «Сборн. цирк. и инстр. минист. вн. дѣлъ», т. I, ч. I. § 302. Св. Зак., т. II, ч. I, ст. 4503. Онъ назначается на шесть лѣтъ. Тамъ же.

[4]) 2 П. С. З. № 13721, ст. 39.

[5]) Томъ II, ч. I, ст. 4507.

[6]) «Зап. управл. мин. вн. дѣлъ, объизмѣн. и дополн. etc.» стр. 6.

ваго положенія, трактующую о назначеніи этого должностнаго лица пополнить или уяснить согласно указанію петербургскаго военнаго генер. губернатора внесеніемъ въ инструкцію общей думѣ, въ видѣ примѣчанія, опредѣленія, что «должность городскаго секретаря замѣщается не по выбору, а по назначенію отъ правительства т. е. по представленію общей думы съ утвержденія главнаго начальника столицы» [1]); уясненіе это, какъ это прямо слѣдуетъ изъ сравненія его съ тою статьей городоваго положенія, которой опредѣляется порядокъ замѣщенія должности городскаго секретаря, ровно ничего не уясняетъ, а лишь запутываетъ дѣло, внося выраженіе «не по выбору». Какъ же, спрашивается, и кого представлять на утвержденіе военнаго генер. губернатора, если желающихъ окажется нѣсколько человѣкъ; а ихъ всегда будетъ не мало Думѣ пришлось стать втупикъ, лишь только ей приказано было представлять двухъ кандидатовъ на должность городскаго секретаря, не выбирая ихъ. Военный генер. губернаторъ думалъ разрѣшить ея затрудненіе предложеніемъ печатать объ освободившейся вакансіи въ газетахъ и изъ числа выразившихъ желаніе, на основаніи этого объявленія, занять вакансію «предоставить думѣ составить постановленіе, не допуская, впрочемъ балотировки» (?!) [2]). Эта странная, чтобъ не сказать болѣе, поправка, понятно, не могла вывести думы изъ затрудненія: весь то вопросъ именно и состоялъ въ томъ, какъ составить постановленіе о кандидатахъ, не баллотируя ихъ. Министръ внутреннихъ дѣлъ и комитетъ министровъ въ предложеніи военнаго генер. губернатора не нашли средства рѣшить вопросъ; первый предложилъ «представленіе кандидатовъ производить черезъ собираніе голосовъ», т. е. путемъ выборовъ; второй же нашелъ необходимымъ разрѣшить вопросъ «въ порядкѣ законодательномъ», т. е. направить дѣло въ государственный совѣтъ но со своей стороны выразилъ мнѣніе, что выборъ кандидатовъ вовсе не долженъ быть обязателенъ для военнаго генер. губернатора, которому должно быть присвоено право, въ случаѣ неудачнаго выбора думы, замѣщать эту должность «по непосред-

---

[1]) Тамъ же. Это объясненіе—въ видѣ примѣчанія къ статьѣ 153 «Свода инстр.».

[2]) Тамъ же, стр. 7.

ственному назначенію своему». На этотъ разъ и военный генер. губернаторъ согласился на балотировку кандидатовъ съ сохраненіемъ за нимъ только что указаннаго права [1]). Въ октябрѣ 1861 года этотъ вопросъ въ числѣ другихъ внесенъ былъ министромъ внутр. дѣлъ въ государственный совѣтъ съ возраженіемъ министра по поводу послѣдняго права военнаго генер. губернатора; возраженіемъ, которое состояло въ томъ, что городской секретарь, какъ лицо «пользующееся довѣріемъ общей думы» должно назначаться непремѣнно подъ ея непосредственнымъ вліяніемъ; что въ противномъ случаѣ, при назначеніи его исключительно военнымъ генер. губернаторомъ, съ одной стороны въ думѣ изчезнетъ всякое довѣріе къ своему секретарю, а съ другой секретарь, «признавая себя мало зависимымъ отъ общей думы», перестанетъ «дорожить ея довѣріемъ» [2]). Государственный совѣтъ согласился съ одной стороны съ только что изложеннымъ мнѣніемъ министра вн. дѣлъ, а съ другой находилъ основательнымъ и мнѣніе комитета министровъ, что «у губернскаго начальства не можетъ быть отнято право не утверждать представляемыхъ думою кандидатовъ, когда въ виду главнаго начальника столицы будутъ какія либо особыя къ тому причины»; но, согласившись съ этимъ, государственный совѣтъ не согласился предоставить военному генералъ губернатору исключительное право назначать секретаря лишь по своему усмотрѣнію, а постановилъ въ этомъ случаѣ «предоставить общей думѣ избирать новыхъ кандидатовъ» [3]). Это рѣшеніе государственнаго совѣта и было 20 марта 1862 года высочайше утверждено, и опредѣленія городоваго положенія 1846 года о замѣщеніи должности городскаго секретаря были измѣнены въ этомъ смыслѣ [4]). Такимъ образомъ выборное начало по отношенію къ этой, въ высшей степени важной въ городскомъ самоуправленіи, должности было удержано. Нѣтъ сомнѣнія, что петербургскимъ военнымъ генер. губернаторомъ въ дан-

---

[1]) Тамъ же, стр. 7—8 и 19—20.

[2]) Тамъ же, стр. 20—21.

[3]) Журн. гос. сов. въ департ. экономіи и законовъ отъ 15 декабря 1861 года, № 88, стр. 7 и 12, п. 2.

[4]) 2 П. С. З. № 38080, III.

момъ случаѣ руководили тѣ же соображенія, которыя, мы видѣли, руководили имъ и въ возраженіяхъ противъ опредѣленнаго городовымъ положеніемъ числа гласныхъ общей думы; т. е. соображенія, вытекающія вовсе не изъ интересовъ городскаго самоуправленія, совершенно чуждыя этимъ послѣднимъ. Важность рѣшенія государственнаго совѣта несомнѣнна, какъ несомнѣнно и огромное значеніе должности секретаря въ общемъ строѣ городскаго самоуправленія; стоитъ только хоть поверхностно взглянуть на роль секретаря, его права и обязанности, и значеніе управляемой имъ канцеляріи. Можно сказать, нисколько не рискуя впасть въ преувеличеніе, что канцелярія общей думы, а въ особенности глава ея, городской секретарь, есть душа этой думы. На нихъ все: гласные развѣ только въ коммиссіяхъ дѣлаютъ что либо кромѣ подачи голосовъ или подписыванья бумагъ. На канцеляріи, согласно инструкціямъ, лежало составленіе докладовъ или какъ выражается инструкція—«приготовленіе дѣлъ съ надлежащей полнотой»[1]); на ней—составленіе журналовъ и приговоровъ общей думы и приведеніе имъ «въ дальнѣйшее движеніе» [2]). На секретарѣ лежитъ обязанность давать всякаго рода «свѣдѣнія» думѣ, за точность которыхъ онъ отвѣчаетъ [3]). Онъ «наблюдаетъ за истеченіемъ сроковъ, на которые избраны лица по разнымъ общественнымъ должностямъ»; онъ же наблюдаетъ и затѣмъ, чтобы въ коммиссіяхъ общей думы дѣла шли успѣшно; онъ, наконецъ, «доводитъ до свѣдѣнія присутствія», въ собраніяхъ думы и ея отдѣленій, «объ установленномъ законами порядкѣ и правилахъ»[4]). Какъ глава канцеляріи, онъ вѣдаетъ содержаніе этой послѣдней [5]). На практикѣ значеніе канцеляріи и городскаго секретаря принимало несравненно бо̀льшее значеніе, чѣмъ по закону. Отсюда—совершенно понятно значеніе самаго способа замѣщенія этой должности Не имѣй въ этомъ отношеніи дума никакого вліянія, она значительно потерпѣла бы въ своей независимости.

---

[1]) «Сводъ инстр.», ст. 70, 161 и 163.
[2]) Тамъ же, ст. 167, 168.
[3]) Тамъ же, ст 183.
[4]) Тамъ же, ст. 185—187.
[5]) Тамъ же, ст. 191, 192.

Такова организація общей думы, какъ представителя общества городскаго. Но она, какъ увидимъ, учрежденіе только совѣщательное, «недѣлающее отъ себя непосредственно никакихъ распоряженій», которыя «принадлежатъ думѣ распорядительной». Поэтому, прежде чѣмъ перейдти къ разсмотрѣнію того, что подлежало вѣдѣнію общей думы, какъ представителя общества, мы остановимся на организаціи тѣхъ учрежденій, чрезъ которыя она, эта дума, вѣдала порученныя ей дѣла, приводила въ исполненіе свои постановленія. Органомъ, которому «принадлежитъ дальнѣйшее исполненіе приговоровъ» общей думы, «представленіе начальству и прочее» является по городовому положенію 1846 года такъ называемая «распорядительная дума съ состоящими при ней установленіями и чинами» [1]) Эта дума замѣнила собою шестигласную думу стараго городоваго положенія; замѣнила ее въ отношеніи къ предметамъ вѣдѣнія, впрочемъ, только [2]). Въ организаціи состава той и другой очень мало общаго, кромѣ развѣ начала сословности, общаго той и другой, но и то въ значительно различной степени: составъ шестигласной думы былъ болѣе узкосословный, чѣмъ распорядительной; въ первую мы видѣли, входили лишь представители отъ торгово-промышленныхъ сословій городскаго населенія да и то далеко не всѣхъ; во вторую входятъ, какъ увидимъ, представители всѣхъ пяти сословій городскаго общества: она въ этомъ отношеніи такъ же всесословна, какъ и общая дума, составомъ которой обусловливается ея собственный составъ. Уже въ этомъ—глубокое отличіе ея отъ шестигласной думы; но оно далеко не въ одномъ этомъ.

По своему составу распорядительная дума рѣзко отличается не только отъ шестигласной, но и отъ общей думы того же положенія 1846 года тѣмъ, что въ него вводится совсѣмъ новый элементъ, если можно такъ выразиться, правительственный; такъ что съ качественной точки зрѣнія составъ распорядительной думы двоякъ—выборный и правительственный. Общее число членовъ, обѣихъ категорій, распорядительной думы—тринадцать, не считая предсѣдателя, обязанности котораго на томъ же город-

[1]) Св. Зак., т. II, ч I, ст. 4479 и 4469

[2]) Тамъ же, ст. 4482.

скомъ головѣ. Изъ этихъ тринадцати членовъ двѣнадцать входятъ въ составъ думы по выборамъ и только одинъ—по назначенію отъ правительства; это, такъ называемый «членъ отъ короны»[1]). Относительно членовъ распорядительной думы по выбору слѣдуетъ замѣтить, что число ихъ уже не одинаково отъ каждаго изъ городскихъ сословій, какъ это имѣетъ мѣсто въ общей думѣ; въ одинаковомъ количествѣ или одинаковое число гласныхъ входитъ въ составъ распорядительной думы лишь отъ первыхъ трехъ городскихъ сословій, начиная потомственными дворянами и кончая купцами; остальныя же два сословія—мѣщане и ремесленники уже оба вмѣстѣ представляются въ думѣ тремя гласными. Притомъ, городовое положеніе въ стремленіи дать преобладаніе высшимъ или «старшимъ» сословіямъ идетъ еще дальше: оно постановляетъ, что трое гласныхъ отъ купечества выбираются не всѣмъ послѣднимъ въ общей его совокупности, т. е. не всѣми тремя его гильдіями, а такъ, что первая избираетъ отдѣльно отъ послѣднихъ двухъ, которыя имѣютъ общаго представителя и притомъ одного, обѣ вмѣстѣ; между тѣмъ какъ первая гильдія имѣетъ одна двухъ представителей[2]). Этимъ путемъ городовое положеніе достигаетъ того, что наименѣе многочисленныя городскія сословія, но въ тоже время наиболѣе состоятельныя являются почти исключительными «хозяевами» городскаго управленія: они имѣютъ въ думѣ восемь человѣкъ представителей въ то время какъ, сравнительно съ ними массы городскихъ обывателей—купцы второй и третій гильдіи, мѣщане и ремесленники всѣ вмѣстѣ—только четырехъ, т. е. вдвое меньше. Собственно говоря неравномѣрность представительства сословій имѣетъ мѣсто, и притомъ въ очень значительной степени, уже и въ общей думѣ въ силу одного того обстоятельства, что въ составъ ея входили гласные въ одинаковомъ числѣ отъ всѣхъ, далеко, въ количественномъ отношеніи, неодинаковыхъ сословій. Въ распорядительной думѣ эта неравномѣрность становится

[1]) Тамъ же, ст. 4481.

[2]) Тамъ же. «Основанія» первоначальнаго проэкта предполагали избирать въ распорядительную думу по одному или по два члена отъ каждаго сословія, т. е. minimum выборныхъ членовъ пять, maximum десять. § 10.

еще рѣзче: представительство купцовъ двухъ послѣднихъ гильдій и мѣщанъ съ ремесленниками почти стушевывается передъ представительствомъ двухъ первыхъ сословій и купцовъ первой гильдіи[1]). Къ такимъ результатамъ привели составителей городоваго положенія стремленія привлечь наиболѣе интеллигентныя силы городскаго общества; причемъ подъ этими силами, очевидно, разумѣлись уже не одни дворяне потомственные или личные, какъ это думали составители, доказывая несостоятельность старыхъ городскихъ учрежденій, а и представители силы матеріальной, капитала, который одинъ и дворянъ то дѣлалъ интеллигентными въ ихъ глазахъ. Но, однако, не смотря на такое преобладаніе представителей имущественнаго, а стало быть, какъ предполагалось, и интеллектуальнаго или нравственнаго въ широкомъ смыслѣ, ценза, составители городоваго положенія все таки не надѣялись на болѣе лучшіе результаты, дѣятельности распорядительной думы, чѣмъ шестигласной, въ которой интеллектныя силы отсутствовали вовсе. Чтобы добиться цѣли, поставить самоуправленіе Петербурга на ноги, изобрѣли средство, долженствовавшее, совокупно съ представителями снова введенныхъ въ городское общество интеллигентныхъ сословій, вполнѣ гарантировать благіе результаты: ввe-

---

[1]) Неравномѣрность эта будетъ совершенно ясна, если привести цыфры полноправныхъ гражданъ каждаго городскаго сословія и сопоставить ихъ съ цыфрой представителей по каждому. По выборамъ 1850 года участвовали въ нихъ: 1114 человѣкъ потомственныхъ дворянъ; 286—личныхъ дворянъ и потомственныхъ гражданъ; 2206 купцовъ, изъ которыхъ первой гильдіи всего только 90 человѣкъ; 2097—мѣщанъ и 710 ремесленниковъ. Каждая изъ этихъ группъ представлялась въ общей думѣ одинаковымъ числомъ гласныхъ; такъ что преобладаніе оставалось за личными дворянами и почетными гражданами, а за ними шли потомственные дворяне; ремесленники, пожалуй, преобладали надъ послѣдними, но не забудемъ, что это самое «младшее» сословіе, имѣющее поэтому въ общей думѣ наименьшее значеніе. Что же оказывается въ распорядительной думѣ? 1490 человѣкъ первыхъ двухъ сословій и купцовъ первой гильдіи имѣютъ въ ней восемь человѣкъ представителей, а 4923 человѣка остальныхъ сословій—только четверыхъ; т. е. въ первомъ случаѣ одинъ представитель на 185 человѣкъ, а вовторомъ—одинъ на 1260. Ст. Журн. министра внутр. дѣлъ за 1850 г., ч. XXX.

ли въ составъ распорядительной думы члена отъ правительства, имѣющаго водворить въ ней полный порядокъ и тѣмъ сдѣлать ее «живымъ» органомъ городскаго самоуправленія. Еще въ началѣ двадцатыхъ годовъ настоящаго столѣтія московскій комитетъ о доходахъ и расходахъ лучшимъ средствомъ оживить шестигласную думу находилъ въ назначеніи въ нее предсѣдателемъ вмѣсто городскаго головы особаго чиновника «по усмотрѣнію» правительства. Составители городоваго положенія 1846 года, находя причину запутанности и безурядицъ въ городскомъ управленіи по началамъ 1785 года главнымъ образомъ въ томъ, что «подробнѣйшее развитіе» этихъ началъ, примѣненіе ихъ къ мѣстнымъ условіямъ «предоставлено было самимъ обществамъ, слишкомъ мало образованнымъ для этого», логически должны были притти къ такому же взляду и относительно самостоятельнаго завѣдыванія членами этихъ обществъ самого «дѣлопроизводства» въ такомъ учрежденіи, какъ распорядительная дума Оставить, какъ это было по старому положенію, хозяиномъ этаго дѣла одного секретаря городской канцеляріи они не рисковали, боясь, что онъ обратится по новому положенію и въ Петербургѣ въ томъ, чѣмъ былъ онъ до этого положенія въ немъ же и чѣмъ былъ во всѣхъ остальныхъ городахъ. Они придумали такую мѣру, какъ введеніе въ составъ распорядительной думы такого члена какъ «членъ отъ короны». Только этимъ путемъ надѣялись они обезпечить интересы городской казны [1]; они придавали этому правительственному члену распорядительной думы такое огромное значеніе, что ставили его почти на одну доску съ выборнымъ главой этого учрежденія; они стремились сдѣлать его «товарищемъ городскаго головы» [2]. Напрасно возражалъ противъ введенія этого члена отъ короны въ составъ думы вообще и такого почетнаго положенія его, притомъ при условіи личной отвѣтственности, тогдашній военный генер. губернаторъ, генер. адъютантъ Кавелинъ, доказывая, что этотъ членъ отъ короны сдѣлается лицомъ «первенствующимъ въ думѣ»; въ чемъ онъ видѣлъ особенную опасность

[1]) Хозяйств. департ. министра внутр. дѣлъ, 2 гор. отд. 1 столъ, дѣло № 1314, ч. II, докладная записка временнаго отдѣленія.

[2]) Тамъ же, и «основанія» первоначальнаго проэкта, § 10.

потому, что по его мнѣнію, благодаря возложенной проэктомъ на члена отъ короны тяжелой личной отвѣтственности, едва ли рѣшится принять на себя эту должность чиновникъ «во всей силѣ слова безкорыстный». Отвѣчая на это возраженіе, министръ внутр. дѣлъ (гр. Перовскій) доказывалъ, что особаго «первенствованія» въ думѣ члена отъ короны опасаться нечего въ виду того, что эта послѣдняя состоитъ изъ многихъ членовъ, въ числѣ которыхъ такія «почетнѣйшія» лица, какъ напр., члены отъ дворянъ или городской голова: все это помѣшаетъ личному вліянію члена-чиновника; что же касается злоупотребленій съ его стороны, то съ цѣлью гарантировать отъ нихъ городское общество и установлена та личная отвѣтственность, противъ которой возставалъ военный генер. губернаторъ. Государственный совѣтъ, отвергнувъ, какъ мы видѣли, первоначальный проэктъ, съ введеніемъ въ составъ распорядительной думы члена отъ короны, не смотря на возраженія военнаго генер. губернатора, совершенно согласился; этотъ членъ и былъ введенъ въ нее городовымъ положеніемъ съ тѣмъ только отличіемъ отъ первоначальнаго предположенія, что онъ не обремененъ личною отвѣтственностью и не возведенъ въ положеніе товарища городскаго головы [1]). Вообще, по положенію 1846 года онъ выдѣляется изъ среды всѣхъ другихъ членовъ распорядительной думы лишь характеромъ дѣлъ, состоящихъ въ его вѣдѣніи: на немъ, какъ это предполагалось и въ проэктахъ положенія, лежитъ обязанность наблюдать «за правильностью канцелярскаго порядка, и счетоводства, и за отчетностью вообще» [2]); на немъ, кромѣ того—завѣдываніе архивомъ и «экзекуторскою частью», а также—наблюденіе «за успѣшнымъ движеніемъ дѣлъ въ присутствіи» (думы) [3]). Назначался членъ отъ короны обыкновенно не на четыре года, какъ члены распорядительной думы по выборамъ, а лишь на три; и назначался приэтомъ самимъ министромъ внутр. дѣлъ, который, впрочемъ, назначалъ обыкновенно то лицо, которое представлялъ на его усмотрѣніе «главный начальникъ губер-

[1]) Св. Зак., т. II, ч. I, ст. 4481 и 4483; «Сводъ инстр.», ст. 248
[2]) Тамъ же, ст. 4483.
[3]) «Сводъ инстр.», ст. 248; а также 264, 266.

ніи, т. е. военный генер. губернаторъ» [1]). Этотъ членъ отъ короны пережилъ и измѣненія въ городовомъ положеніи 1862 года. Онъ, какъ увидимъ, не вошелъ въ составъ ни московской, ни одесской распорядительной думы, но въ петербургской тѣмъ не менѣе все таки оставался. Только въ 1865 году уничтожена эта должность. На возможность уничтоженія этой должности военный генер. губернаторъ указывалъ еще въ 1860 году; но когда, послѣ введенія новаго городоваго положенія въ Москвѣ и Одессѣ, министръ внутр. дѣлъ обратился по этому предмету къ тому же военному генер. губернатору, то этотъ послѣдній уже категорически высказался, что должность члена отъ короны не только безполезна, но и вредна; онъ вообще на этотъ разъ высказалъ убѣжденіе, что «участіе правительственнаго чиновника въ выборныхъ учрежденіяхъ, завѣдывающихъ дѣлами обществъ, вредно». Внося вопросъ на рѣшеніе государственнаго совѣта, министръ внутр. дѣлъ указывалъ, что «съ теченіемъ времени обнаружилось, что мѣра эта (введеніе въ составъ распорядительной думы члена отъ короны) не достигаетъ цѣли». Государственный совѣтъ согласился съ этимъ мнѣніемъ и въ 1865 году высоч. утвержденнымъ мнѣніемъ его должность члена отъ короны въ петербургской распорядительной думѣ была упразднена [2]). Въ остальномъ составъ думы остался неприкосновеннымъ.

Гласные распорядительной думы выбираются членами общей думы [3]); выборы производятся по отдѣленіямъ [4]); приэтомъ они избирались общей думой не изъ среды только ея гласныхъ, а вообще изъ всѣхъ, пользующихся «правомъ голоса» при выборѣ гласныхъ въ общую думу, т. е. изъ всѣхъ горожанъ обладающихъ правомъ активнаго избранія [5]); но изъ этого не слѣдуетъ.

---

[1]) Св. Зак., т. II, ч. I, ст. 4504.

[2]) 2 П. С. З. № 41956.

[3]) «Прав. о выбор.», п. 4 и 418.

[4]) «Сводъ инстр.», ст. 44, пункты а, б, в, г и д.

[5]) Тамъ же. Въ каждомъ изъ пунктовъ этой статьи повторяется буквально слѣдующее положеніе: что общею думой избираются на четыре года члены распорядительной думы «изъ числа всѣхъ вообще лицъ, имѣющихъ право голоса при выборѣ гласныхъ, не исключая и сихъ послѣднихъ». Нѣкоторое ограниченіе постановлялось лишь для

чтобы каждое сословное отдѣленіе общей думы могло избирать отъ себя представителей въ распорядительную думу изъ избирателей и гласныхъ всѣхъ сословій безъ различія; нѣтъ, каждое отдѣленіе могло выбирать ихъ лишь изъ избирателей и гласныхъ того сословія, которое оно само представляло; такимъ образомъ, стало быть, чтобъ быть избраннымъ въ распорядительную думу, особаго ценза не требовалось. Только что указанный порядокъ избранія членовъ распорядительной думы существовалъ только до 1862 года; съ этого же года они избирались уже не отдѣленіями общей думы, а «собраніями выборныхъ» отъ сословій, къ которымъ «переходятъ лежащія на гласныхъ общей думы обязанности», т. е. относительно выборовъ въ общественныя должности [1]). Но измѣненія 1862 года только этого и касаются; всѣ остальныя опредѣленія относительно выборовъ остаются въ полной силѣ. Выбирались члены распорядительной думы уже не на три, какъ гласные общей думы, а на четыре года [2]).

Распорядительная дума уже не дѣлится, подобно общей, на отдѣленія для отправленія своей функціи; она въ этомъ отношеніи является уже единымъ цѣлымъ. Но всѣ дѣла, подлежащія ея вѣдѣнію, распредѣляются между отдѣльными членами ея. Мы видѣли уже, что возлагалось на члена отъ короны. Все остальное распредѣляется между остальными двѣнадцатью выборными членами ея. При распредѣленіи рекомендуется, чтобы на каждаго члена возлагались именно тѣ обязанности, которыя стоятъ въ извѣстной связи съ его частными занятіями и потому «ближе извѣстны» ему» [3]). Приэтомъ, на каждаго члена возлагается и

третьяго, купеческаго, отдѣленія, которое, какъ мы уже видѣли, должно двухъ членовъ выбрать непремѣнно изъ купцовъ первой гильдіи.

[1]) 2 П. С. 3. № 38080.

[2]) «Правила о выбор.», п. 18 и «Сводъ инстр.», ст. 44, указанные пункты.

[3]) «Сводъ инстр.», ст. 249. «Нѣкоторые члены могутъ оставаться безъ опредѣленныхъ занятій», оставаться такъ сказать, въ запасѣ.... «для исполненія разныхъ временныхъ порученій думы». Тамъ же, примѣчаніе 1. По первоначальному проэкту составителей городоваго положенія распорядительную думу предполагалось однако раздѣлить на отдѣленія, хотя, впрочемъ, не сословныя, а по роду дѣлъ,

завѣдываньe соотвѣтствующею частью канцелярiи, занимающемся «производствомъ ввѣренныхъ ему дѣлъ»[1]). Такимъ образомъ, можно подумать, что всѣ дѣла въ распорядительной думѣ рѣшаются, въ сущности, отдѣльными членами ея, «каждымъ по своей части»; но de jure, однако, имѣютъ мѣсто засѣданiя думы, какъ совокупности всѣхъ членовъ ея; имѣютъ мѣсто «засѣданiя присутствiя», какъ выражаются инструкцiи. Въ этихъ засѣданiяхъ распорядительная дума рѣшаетъ всѣ тѣ дѣла, которыя требуютъ не одного исполненiя или, какъ выражаются тѣ же инструкцiи, «простаго и безусловнаго примѣненiя существующихъ постановленiй», а вмѣстѣ — «соображенiя и разсужденiя»[2]); въ личномъ же завѣдыванiи отдѣльныхъ членовъ состоятъ именно дѣла, требующiя лишь простаго примѣненiя постановленiй или «исполненiя принятыхъ формъ»[3]). Кромѣ того, городовое положенiе знаетъ еще что-то среднее между рѣшенiемъ дѣла въ «присутствiи» и «исполненiемъ» его непосредственно членомъ думы: это — рѣшенiе дѣлъ, подлежащихъ въ сущности исполненiю члена, съ разрѣшенiя городскаго головы. Это такого рода дѣла, «которыя, хотя и не требуютъ обсужденiя присутствiя, но касаются до обязанностей нѣсколькихъ членовъ или порождаютъ какiя либо затрудненiя»[4])

Но несмотря на все это, можно, не рискуя сдѣлать большой ошибки, утверждать, что въ сущности то вся суть дѣла вовсе не въ «присутствiи» думы и не въ ея отдѣльныхъ членахъ, а въ головѣ и канцелярiи; главнымъ образомъ, въ послѣдней; въ тѣхъ ея экспедицiяхъ, которыми завѣдуютъ члены думы.

ими завѣдуемыхъ; такихъ отдѣленiй предполагалось два: «отдѣленiе общественныхъ дѣлъ» и «отдѣленiе счетное»; причемъ непремѣнный предсѣдатель перваго — городской голова, а втораго — товарищъ его. «Основанiя», § 10.

[1]) Тамъ же. Обыкновенно члены и занимаются въ управляемыхъ ими частяхъ или «экспедицiяхъ» канцелярiи. Примѣч. 2.

[2]) «Сводъ инстр.», ст. 259 и 260.

[3]) Тамъ же, ст. 260, 261 и 262.

[4]) Тамъ же, ст. 263. Городской голова, какъ въ этихъ случаяхъ, такъ и въ томъ, «если не согласится съ мнѣнiемъ члена», можетъ перенести дѣло и «на разсмотрѣнiе присутствiя».

Самыя рѣшенія дѣлъ составляются именно въ этихъ экспедиціяхъ, гдѣ по инструкціи члены думы и засѣдаютъ больше половины дня служебнаго; и только мѣньшая часть дня проводится ими въ «общемъ присутствіи» думы для «слушанія докладовъ и сужденія оныхъ»[1]). Если припомнимъ изъ кого состоитъ половина членовъ распорядительной думы, если примемъ во вниманіе особыя заботы законодателя о дѣлопроизводствѣ въ канцеляріи, заботы, которыми вызвано существованіе члена отъ короны, мы найдемъ, что канцелярія на практикѣ, въ дѣйствительности, должна была поглотить «общее присутствіе» думы, въ которомъ нѣтъ сомнѣнія лишь «слушались» и подписывались, а вовсе не «обсуждались» доклады членовъ ея, стоявшихъ во главѣ той или иной экспедиціи думской канцеляріи; доклады, въ огромномъ большинствѣ случаевъ вовсе не ими, разумѣется, и составляемые Таннимъ поглощающимъ значеніемъ канцеляріи опредѣлялась и ея въ высшей степени сложная организація: она распадалась на четыре экспедиціи или отдѣленія, изъ которыхъ каждая состояла изъ нѣсколькихъ столовъ[2]). Причемъ сильно были озабочены во первыхъ о томъ, чтобы «однородныя дѣла производились вмѣстѣ, въ одной экспедиціи и по возможности въ одномъ столѣ»; а во вторыхъ—чтобы «количество занятій во всѣхъ экспедиціяхъ было уравнено»[3]). Каждая изъ четырехъ экспедицій находится «въ непосредственномъ завѣдываніи секретаря»[4]), который, разумѣется и являлся составителемъ доклада, членомъ думы лишь подписываемаго.

Распорядительная дума не все, однако, возложенное на нее, вѣдала сама непосредственно; нѣкоторыя изъ возложенныхъ на нее функцій она вѣдала чрезъ посредство особыхъ, «состоящихъ при ней», учрежденій и лицъ, разумѣется, ей подчиненныхъ; но изъ которыхъ, однако, ни одно не избирается и не

---

[1]) Тамъ же, ст. 250.

[2]) Тамъ же, ст. 251 и сл....Всѣ четыре экспедиціи вмѣстѣ состояли изъ четырнадцати столовъ: первая и вторая—изъ трехъ каждая; третья—изъ пяти и четвертая—изъ трехъ. Тамъ же, ст. 257.

[3]) Тамъ же, ст. 251.

[4]) Тамъ же.

назначается самой избирательной думой. Эти учрежденія и лица всѣ состояли и при шестигласной думѣ. Всѣ онѣ городовымъ положеніемъ 1846 года распредѣляются на двѣ группы: торговую полицію и городскую хозяйственную полицію [1]).

Первую составляютъ: во первыхъ, торговая депутація, коллегіальное учрежденіе, организованное, какъ и депутація при шестигласной думѣ, изъ представителей «отъ купечества»; во вторыхъ, торговые смотрители, ихъ помощники и базарные, и рыночные смотрители и наконецъ, торговые или рядскіе старосты [2]). Члены «депутаціи» и торговые смотрители выбирались изъ среды только одного купеческаго сословія всѣхъ гильдій на три года [3]). Депутація состоитъ изъ семи членовъ, включая сюда и предсѣдателя, который обыкновенно не избирается, а представляется изъ среды ихъ городскимъ головой гражданскому губернатору, который и утверждаетъ его въ должности [4]). Всѣ же члены депутаціи утверждаются въ своей должности «главнымъ начальникомъ губерніи», т. е. военнымъ генер. губернаторомъ [5]); а смотрители—гражданскимъ губернаторомъ [6]). Помощники же торговыхъ смотрителей вмѣстѣ съ базарными и рыночными избирались уже изъ всѣхъ трехъ сословій торгово-промышленнаго городскаго населенія, т. е. изъ купеческаго, мѣщанскаго и ремесленнаго, и притомъ, только на два года [7]); самые выборы ихъ утверждаются распорядительной думой [8]). Что касается торговыхъ

---

[1]) Св. Зак., т. II, ч. I, ст. 4485. «Сводъ инстр.», ст. 604. Мы не будемъ останавливаться здѣсь на учрежденіяхъ и лицахъ, функціи которыхъ не касаются собственно общественно-городскаго управленія на такъ называемой «аукціонной камерѣ», состоящей изъ «управляющаго» и присяжныхъ аукціонистовъ (Св. Зак. т. II, ч. I, ст. 4489) и «городовыхъ публичныхъ нотаріусахъ», частныхъ маклерахъ, «присяжныхъ добросовѣстныхъ свидѣтеляхъ» и «присяжныхъ городовыхъ цѣновщикахъ». Тамъ же, ст. 4490.

[2]) Св. Зак., т. II, ч. I, ст. 4486.

[3]) «Прав. о выборахъ», п. 19 и сводъ инстр»., ст. 605.

[4]) «Сводъ инстр»., ст. 605.

[5]) «Правила о выбор»., п. 19.

[6]) Тамъ же.

[7]) Тамъ же.

[8]) Тамъ же.

и рядскихъ старостъ, то они избираются уже не по сословіямъ, а «самими торгующими одного общественнаго мѣста», производящими «однородный торгъ» и притомъ всего на одинъ годъ [1]). Выборы всѣхъ этихъ должностныхъ лицъ, исключая послѣднихъ—торговыхъ и рядскихъ старостъ—производились до 1862 года въ сословныхъ отдѣленіяхъ общей думы [2]); именно: въ третьемъ, купеческомъ, которое избирало торговыхъ депутатовъ, торговыхъ смотрителей съ частью ихъ помощниковъ [3]); въ четвертомъ и пятомъ, выбиравшими только часть помощниковъ торговыхъ смотрителей [4]). Съ 1862 года всѣ они избираются уже «собраніями выборныхъ отъ сословій» [5]).

Если всѣ должностныя лица торговой полиціи избирались только изъ среды собственно торгово-промышленныхъ городскихъ сословій, то выборные городской хозяйственной полиціи, наоборотъ, выбирались уже отъ каждаго изъ пяти городскихъ сословій, т. е. каждымъ изъ пяти сословныхъ отдѣленій общей думы [6]); причемъ они выбираются изъ всѣхъ вообще лицъ даннаго сословія, обладающихъ правомъ при избраніи гласныхъ «не исключая и сихъ послѣднихъ» [7]). О членахъ городской полиціи законъ говоритъ, что они избираются «на опредѣленное или безсрочное, по существующему нынѣ порядку, время» [8]); причемъ опредѣляется время инструкціями и опредѣляется періодомъ времени въ

---

[1]) Тамъ же, и п. 43, отд. 4.

[2]) «Сводъ инстр»., ст. 44.

[3]) Тамъ же, п. 10.

[4]) Тамъ же, п. 18 и 19. О базарныхъ и рыночныхъ смотрителяхъ здѣсь уже не говорится; стало быть, они избираются лишь купеческимъ сословіемъ, что прямо и опредѣляется въ 10 пунктѣ 44 статьи свод. инстр.; а между тѣмъ, мы видѣли, п. 19 правилъ о выборахъ говоритъ о выборѣ ихъ изъ купцовъ, а вмѣстѣ мѣщанъ и ремесленниковъ. Примирять этого противорѣчія не беремся. Думать надо, въ дѣйствительности, правила инструкцій брали верхъ надъ опредѣленіемъ закона.

[5]) 2 П. С. З. № 38080, II, п. 2.

[6]) «Сводъ инстр»., ст. 44, п. п. 3, 6, 11, 19 и 27. Торговыхъ смотрителей избиралось четверо; человѣкъ восемнадцать вѣроятно ихъ помощниковъ; и восемъ человѣкъ базарныхъ смотрителей. Тамъ же, п. 10, 18 и 26.

[7]) Тамъ же.

[8]) «Прав. о выбор»., п. 20.

два или три года: на два года избираются каждымъ изъ пяти отдѣленій думы «депутаты для оцѣнки имуществъ»; на три же года выбираются, во первыхъ, купеческимъ отдѣленіемъ комиссары или «члены конторы хлѣбной пристани» и «комиссары городской казны»; и вовторыхъ, мѣщанскимъ и ремесленнымъ отдѣленіями—эти послѣдніе [1]). Первые два отдѣленія общей думы:—потомственныхъ дворянъ и личныхъ съ почетными гражданами—выбирали въ составъ хозяйственной полиціи изъ среды своихъ сословій только по одному депутату въ оцѣночную коммиссію; всѣ эти многочисленные комиссары избирались лишь послѣдними тремя отдѣленіями думы, т. е. исключительно торгово-промышленными сословіями; такимъ образомъ, въ концѣ концевъ выборныя должности, требовавшія наиболѣе времени отъ замѣщавшихъ ихъ, всею тяжестью ложились все таки на купцовъ и мѣщанъ съ ремесленниками: дворяне и почетные граждане освобождались отъ обязанности несть «службу» этого рода все ради, очевидно, того же ихъ «достоинства». Всѣ члены городской хозяйственной полиціи, не смотря на избраніе ихъ общей думой, утверждались въ своихъ должностяхъ распорядительной думой [2]); нѣкоторые изъ членовъ городской хозяйственной полиціи, именно, депутаты для оцѣнки имуществъ, составляютъ въ ихъ совокупности особыя коллегіальныя учрежденія—такъ называемыя депутатскія коммиссіи для частной оцѣнки и переоцѣнки недвижимыхъ имуществъ. Смотря по количеству недвижимыхъ имуществъ, «подлежащихъ переоцѣнкѣ», число депутатовъ, избираемыхъ, какъ мы видѣли, отдѣленіями общей думы, болѣе или менѣе колеблется, какъ колеблется и число самыхъ коммиссій, обусловливаясь тою же «дѣйствительною надобностію», опредѣленіе которой зависитъ отъ распорядительной думы [3]).

---

[1]) «Сводъ инстр»., ст. 44 п. п. 3, 6, 11, 19, 27 Депутатовъ для оцѣнки имущества выбиралось однако не пять человѣкъ, какъ это можно подумать; но неопредѣленное число; членовъ хлѣбной конторы—трое и коммиссаровъ город. казны тридцать семь человѣкъ: двадцать два—изъ купцовъ; десять—изъ мѣщанъ и пять изъ цеховыхъ ремесленниковъ. Тамъ же, и ст. 676.

[2]) «Прав. о выбор»., п. 20 и «св. инстр»., ст. 679.

[3]) Св. Зак., т. II, ч. I, ст. 4488, примѣчаніе; «св. инстр»., ст. 677.

Всѣ эти состоящія при распорядительной думѣ учрежденія и лица, разумѣется, подчинены ей, состоя «въ ея вѣдѣніи и непосредственномъ начальствѣ»; «начальство» это по отношенію, напр., къ торговой депутаціи выражалось, во первыхъ, въ надзорѣ за дѣйствіями ея со стороны распорядительной думы[1]); во вторыхъ, въ томъ, что жалобы «на неправильныя дѣйствія» этой депутаціи подаются и разсматриваются въ той же распорядительной думѣ [2]). Въ такихъ же отношеніяхъ къ распорядительной думѣ состоятъ и оцѣночныя коммиссіи и всѣ выборныя должностныя лица, при этой думѣ состоящія.

Но сама распорядительная дума очевидно состоитъ въ извѣстныхъ подчиненныхъ отношеніяхъ къ общей думѣ. которая, какъ видѣли, только составляетъ «общественные приговоры»; а приведеніе въ исполненіе этихъ приговоровъ, «представленіе начальству» и т. п. предоставляется распорядительной думѣ. Изъ этого, казалось бы, извѣстныя подчиненныя отношенія думы распорядительной къ думѣ общей вытекаютъ сами собой и казалось бы первая должна была относиться къ постановленіямъ и распоряженіямъ послѣдней, какъ учрежденіе распорядительное или общее административное къ опредѣленіямъ и постановленіямъ власти, въ извѣстномъ смыслѣ или лучше въ извѣстномъ объемѣ, законодательной; такъ какъ общая дума по существу своему есть учрежденіе законодательное, право «общественныхъ приговоровъ» котораго, какъ выражается г. Градовскій, «является делегаціей

Представленія распорядительной думы о числѣ депутатскихъ коммиссій утверждаются министромъ внутреннихъ дѣлъ.

[1]) Св. Зак., т. II, ч. I, ст. 4486, п. 1.

[2]) Тамъ же, ст. 4487, п. 1. Не смотря на всю ясность статьи 4486, въ 1850 году почему то возникъ вопросъ о томъ, куда жаловаться на неправильныя дѣйствія торговой депутаціи. Статсъ-секретарь, гр. Блудовъ, рѣшалъ вопросъ именно, опираясь на ст. 4486 (19 по городовому положенію); на его сторону стали министръ внутр. дѣлъ и временная коммиссія. Казенная же палата находила нужнымъ направлять жалобы на торговую депутацію, какъ и по старому положенію, въ нее, казенную палату, и губернское правленіе. Государственный совѣтъ сталъ на сторону гр. Блудова и министра внутр. дѣлъ: въ городовое положеніе введена была ст. 4487. Хозяйст. департ., 2 гор. отд., 1 ст. дѣло № 6911, ч. I.

власти верховной» [1]). Поэтому, отношенія распорядительной думы къ приговорамъ общей должны были бы обусловливаться общими «началами законом*ѣ*рнаго повиновенія»; т. е. распорядительная дума должна бы была безусловно повиноваться всякому постановленію и распоряженію общей «въ предѣлахъ закона» [2]). Для осуществованія возможности такого повиновенія городовое положеніе должно было строго и точно опредѣлить съ одной стороны предѣлы власти общей думы, а съ другой путь, котораго слѣдовало бы держаться распорядительной думѣ въ томъ случаѣ, когда данное постановленіе общей думы найдено будетъ ею «противозаконнымъ».

Но городовое положеніе 1846 года поступило иначе. Оно вооружило распорядительную думу правомъ не исполнять рѣшенія или приговоры общей думы просто въ случаѣ «разномыслія» ея съ послѣдней, въ случаѣ ея «несогласія» на «сіи приговоры»; совершенно игнорируя вопросъ о необходимости такъ или иначе опредѣлить случаи, въ которыхъ могла распорядительная дума выразить свое «несогласіе» или «разномысліе» съ рѣшеніями общей думы [3]). Нѣтъ, думаемъ, нужды разъяснять, что при такомъ опредѣленіи отношеній думы распорядительной къ постановленіямъ думы общей, подчиненное отношеніе первой къ послѣдней на столько измѣняется въ своемъ существѣ, что почти перестаетъ быть таковымъ: на всякій «приговоръ» общей думы, на всякое ея «журнальное постановленіе», присланное въ нее «для исполненія» распорядительная дума можетъ изъявить свое несогласіе, руководясь исключительно лишь своимъ личнымъ усмотрѣніемъ, совершенно игнорируя вопросъ о законности или, незаконности этого приговора или постановленія. Само собою понятно, что не всякое несогласіе или «разномысліе» думъ eo ipso вело уже къ отмѣнѣ «общественнаго приговора» общей думы; мы

---

[1]) «Начала рус. госуд. права», т. I, стр. 71.

[2]) Объ этомъ «законом*ѣ*рномъ повиновеніи» и средствахъ противодѣйствія незаконнымъ распоряженіямъ со стороны подчиненныхъ правительственныхъ мѣстъ вообще и по русскому праву въ особенности см. въ томъ же сочиненіи проф. А. Градовскаго, тамъ же, стр. 57—61.

[3]) Св. Зак., т II, ч. I, ст. 4479.

увидимъ, городовое положеніе установило извѣстныя средства противъ этого; но во всякомъ случаѣ несомнѣнно также, что при самыхъ дѣйствительныхъ способахъ улаживать «разномысліе» или устранять ихъ какъ несостоятельныя, городское управленіе все таки, при такомъ опредѣленіи отношеній распорядительной думы къ приговорамъ общей, въ значительной степени затрудняется: сколько времени будетъ потеряно, быть можетъ въ такихъ случаяхъ, когда извѣстная быстрота особенно важное имѣетъ значеніе, прежде чѣмъ будутъ испробованы всѣ пути къ примиренію разномыслія или доказательству неосновательности несогласія распорядительной думы; а пути эти—въ достаточной степени долгіе и сложные, чтобы пріостановить рѣшеніе вопроса на очень и очень долгій срокъ. Путь этотъ состоялъ въ слѣдующемъ: «при несогласіи (распорядительной думы) на сіи приговоры», говоритъ городовое положеніе, «дума распорядительная ни въ какомъ случаѣ не имѣетъ права сама собою оные отмѣнять, но или предлагаетъ о причинахъ своего несогласія, черезъ городскаго голову, на разсужденіе общей думы или представляетъ о томъ начальнику губерніи, который, если не успѣетъ согласить произшедшаго между думами разномыслія, вноситъ дѣло, съ своимъ по оному заключеніемъ, на разрѣшеніе военнаго генералъ-губернатора» [1]) Такимъ образомъ, распорядительной думѣ представляется два способа дѣйствій въ случаѣ ея «несогласія» съ общей думой, любой изъ которыхъ она можетъ пустить въ ходъ, очевидно, по собственному усмотрѣнію: городовое положеніе не опредѣляетъ, въ какомъ именно случаѣ должна дума обратиться за разъясненіемъ къ общей думѣ и въ какомъ—такъ сказать, съ жалобой къ военному генералъ губернатору; можно, пожалуй, было бы предположить, что къ послѣднему средству она могла прибѣгнуть, лишь испытавъ первое; т. е. обратиться къ губернатору лишь послѣ того, какъ общая дума, давъ разъясненіе, будетъ все таки настаивать на своемъ постановленіи; но это положеніе основательно, какъ и всякое другое, не имѣющее никакой почвы для себя; городовое положеніе не только не опредѣляетъ случаи того или

[1]) Тамъ же.

много образа дѣйствій распорядительной думы при несогласіи ея съ общей, но ничего не говоритъ даже и о томъ, какимъ образомъ общая дума, когда за разъясненіемъ обратится къ ней распорядительная дума, даетъ разъясненіе и главное — какъ наконецъ распорядительная дума д о л ж н а отнестись къ этому разъясненію; можетъ ли она изъявить свое «несогласіе» и на это разъясненіе, и если можетъ, то сколько жъ разъ; ничего не говоритъ оно и о томъ, какимъ образомъ «начальникъ губерніи» соглашаетъ несоглашающіяся думы; т. е. какія пути и средства онъ для этого употребляетъ. При такой полной неопредѣленности всего этого нѣтъ никакого сомнѣнія, что городовое положеніе 1846 года вовсе не устранило того, чѣмъ по мнѣнію его составителей страдало старое положеніе, именно неопредѣленность отношеній думы шестигласной, замѣнявшей петербургскую распорядительную, и общей; не устранило оно, разумѣется, и тѣхъ послѣдствій, которыя должны были вытекать и дѣйствительно и вытекали изъ этихъ отношеній. Если взглянуть на дѣло съ точки зрѣнія дѣйствительности, печальныхъ послѣдствій, вытекавшихъ изъ неопредѣленности отношеній обѣихъ думъ другъ къ другу, то полная неопредѣленность ихъ по старому положенію вела во всякомъ случаѣ вела къ меньшимъ затрудненіямъ въ силу того простаго факта, что общая дума нигдѣ не существовала, почему и самыхъ отношеній не возникало. Иное дѣло по городовому положенію 1846 года. Теперь обѣ думы на лицо, и неопредѣленность отношеній между ними должна была повести теперь къ очень серьезнымъ послѣдствіямъ, если только обѣ думы намѣрены были играть и дѣйствительно играли ту роль, которую возлагалъ на нихъ законодатель. Составители проэкта положенія 1846 года хорошо это понимали, и одною изъ главныхъ цѣлей при разработкѣ его ставили, между прочимъ, болѣе точное опредѣленіе взаимныхъ отношеній между «городскими присутственными мѣстами» съ одной стороны и ими и «установленными властями» — съ другой [1]). Результатомъ стремленій достичь этой цѣли и было только что разсмотрѣнное опредѣленіе отношеній распо-

[1]) «Хоз. департ. министерства внутр. дѣлъ», 1 ст., 2 гор. отд., дѣло № 1314, ч. II.

рядительной думы къ общей. На несостоятельность и неопредѣленность этого опредѣленія указывалъ еще до изданія городоваго положенія, именно въ 1844—1845 году, тогдашній военный генер. губернаторъ Петербурга; но указаніе осталось безъ результата [1]). На эту несостоятельность не замѣдлила указать и сама дѣйствительность: уже въ пятидесятыхъ годахъ возникъ вопросъ, возбужденный военнымъ генер. губернаторомъ Петербурга и поставленный комитетомъ министровъ на очередь вопросовъ, требующихъ законодательнаго разрѣшенія, «о поясненіи правила о томъ, кѣмъ окончательно должно рѣшаться произшедшее между общею и распорядительною думами разногласіе». Но вопросъ этотъ, какъ это прямо видно изъ самой редакціи его, вовсе не касался сущности дѣла. Рѣчь шла лишь о томъ, разрѣщаетъ ли разногласіе думъ военный генер. губернаторъ окончательно, или же онъ «обязанъ во всѣхъ таковыхъ случаяхъ представлять министру внутреннихъ дѣлъ»? Въ такой именно формѣ возникъ вопросъ по данному предмету у петербургскаго военнаго генер. губернатора. Приэтомъ, гражданскій губернаторъ разрѣшилъ этотъ вопросъ такъ: по его мнѣнію военный генер губернаторъ «даетъ» окончательное «думѣ разрѣшеніе по всѣмъ дѣламъ городскаго хозяйства и управленія», по вопросамъ же законодательнымъ (?) онъ пересылаетъ дѣло «на усмотрѣніе министра вн. дѣлъ», прилагая лишь свое мнѣніе; военный же генер. губернаторъ съ этимъ толкованіемъ гражданскаго губернатора не согласился и предлагалъ въ свою очередь такое толкованіе: во первыхъ, все равно, согласны думы между собой или несогласны, во всякомъ случаѣ дѣло «восходитъ на разсмотрѣніе» опредѣленной власти; а уже отсюда—во вторыхъ, военный генер. губернаторъ и даже начальникъ губерніи, которому, мы видѣли, городовое положеніе рѣшительно не предоставляло права рѣшать своей властью вопросъ о разногласіи, окончательно разрѣшаютъ это разногласіе «по предоставленнымъ имъ по закону дѣламъ», какъ, напр., говоритъ онъ, по дѣлу объ утвержденіи выборовъ въ извѣстныя должности; всѣ же остальныя дѣла должны восходить на рѣшеніе министра

[1]) Тамъ же, ч. III.

внутр дѣлъ [1]). Притомъ, просматривая «мнѣнія» и рѣшенія обоихъ губернаторовъ, невольно поражаешься слѣдующимъ обстоятельствомъ: и тотъ, и другой изъ нихъ совершенно игнорируетъ то опредѣленіе городоваго положенія, по которому, въ случаѣ разногласія распорядительная дума о причинахъ его вноситъ въ общую думу; они его вовсе не знаютъ, они говорятъ объ обращеніи распорядительной думы къ гражданскому губернатору. Обстоятельство очень важное. Оно, думаемъ, совершенно ясно указываетъ на то, что на практикѣ, въ дѣйствительности, «разномысліе» и разрѣшалось только однимъ этимъ путемъ и тѣмъ дѣло упрощалось: вопросъ о томъ, когда прибѣгать къ одному средству, когда къ другому, разрѣшался самъ собою; онъ не могъ при такомъ условіи и возникнуть [2]). Нельзя обойти молчаніемъ здѣсь также и того обстоятельства, что военный генер. губернаторъ пошелъ по отношенію къ разсматриваемому нами вопросу нѣсколько дальше того, что первоначально возбуждено было имъ: онъ рѣшительно высказался противъ права гражданскаго губернатора «соглашать произшедшее между думами разномысліе», находя, что «неудобно домогаться этого соглашенія, ибо общая дума не будетъ отмѣнять приговоровъ своихъ по несогласію на нихъ думы распорядительной» [3]). Въ концѣ концовъ, военный генер губернаторъ «разномыслію» никакого въ сущности особеннаго значенія не придавалъ и, не обязывая распорядительную думу ни къ непремѣнному исполненію всякаго постановленія общей думы, ни къ объясненію своего несогласія съ ней ей самой, предлагалъ простой способъ разрѣшенія вопроса—обращаться всякій разъ, существуетъ ли разногласіе или нѣтъ, къ авторитету не всегда даже военнаго генер. губернатора, а

---

[1]) «Записка управл. минист. внутр. дѣлъ, объ измѣн. и дополн. нѣкотор. частн. прав. обществен. управл. въ С.-Петербургѣ» стр. 3, 5 и 6. Дѣла, разногласіе думъ по которымъ разрѣшается не военнымъ генер. губернаторомъ, а министромъ генер. адъютантъ Игнатьевъ перечисляетъ; это—дѣла: «о постройкахъ, объ устройствѣ пристаней и размѣщеніи ихъ, о торговыхъ предпріятіяхъ, объ установленіи сборовъ въ пользу города».

[2]) Тамъ же, стр. 5 и 6.

[3]) Тамъ же, стр. 6.

вообще подлежащей власти; другими словами, онъ хотѣлъ, чтобы ни одного рѣшенія или постановленія по какому бы то ни было вопросу общей думы нельзя было исполнить распорядительной думѣ безъ предварительнаго утвержденія его «подлежащей властью». Министръ внутр. дѣлъ, соглашаясь съ этой мыслью генерала Игнатьева нашелъ, однако, необходимымъ предложить со своей стороны слѣдующее: такъ какъ при исполненіи всякаго постановленія или «приговора» общей думы могутъ возникнуть, благодаря тому, что общая дума не могла имѣть въ виду всѣхъ тѣхъ обстоятельствъ, которыя могутъ имѣть болѣе или менѣе важное значеніе при примѣненіи постановленія къ дѣлу, извѣстныя затрудненія, указать на которыя, какъ ближе стоящая къ дѣлу, можетъ распорядительная дума; почему и слѣдуетъ предоставить этой послѣдней право сообщать о такихъ затрудненіяхъ и причинахъ ихъ въ общую думу, которая можетъ, найдя указанія распорядительной основательными, измѣнить свое рѣшеніе, если же она не найдетъ этого нужнымъ, то въ такомъ случаѣ министръ находитъ необходимымъ дать дѣлу «дальнѣйшій ходъ въ установленномъ порядкѣ»[1]), подъ которымъ министръ разумѣетъ обращеніе приговора снова въ распорядительную думу на этотъ разъ уже для исполненія. Государственный совѣтъ согласился съ этимъ мнѣніемъ министра, найдя, что «недоразумѣніе» возникающее въ распорядительной думѣ при исполненіи приговоровъ общей думы, «должно быть разрѣшаемо тою же думою, которая постановила самый приговоръ»[2]). Въ этомъ смыслѣ опредѣленіе городоваго положенія 1846 году по данному вопросу и было измѣнено высочайше утвержденнымъ мнѣніемъ государственнаго совѣта отъ 20 марта 1862 года [3]). По новой редакціи отношенія распорядительной думы къ приговорамъ общей опредѣ-

---

[1]) Тамъ же, стр. 19 и 28; на послѣдней страницѣ помѣщена новая редакція ст. 4479, т. II, ч. I, Св. Законовъ, которая и обратилась въ 1862 году въ законъ.

[2]) «Журн. гос. сов. соедин. деп. закон. и экон. отъ 15 дек 1861 г., № 88 стр. 6.

[3]) 2 П. С. З. № 38080, I, измѣненіе ст. 4479.

ляются такъ: «общая дума не дѣлаетъ отъ себя непосредственно никакихъ распоряженій. Она ограничивается только составленіемъ общественныхъ приговоровъ, которые и передаетъ въ распорядительную думу для надлежащаго съ ея стороны положенія или представленія начальству, если по существующимъ узаконеніямъ разрѣшеніе онаго необходимо. Въ случаѣ какихъ либо затрудненій при исполненіи приговора, распорядительная дума сообщаетъ о томъ общей думѣ; но если послѣдняя не признаетъ нужнымъ измѣнить свой приговоръ, то оный получаетъ дальнѣйшій ходъ въ установленномъ порядкѣ». Такимъ образомъ теперь, по новой редакціи, дѣло ставится нѣсколько яснѣй: какъ будто является нѣкоторая попытка опредѣлить случаи, когда распорядительная дума не должна исполнять приговора общей; теперь уже нѣтъ рѣчи о «несогласіи» первой съ послѣдней, ихъ «разномыслія», могущихъ вытекать изъ простаго каприза исполнителя; но тѣмъ не менѣе, едва ли можно сказать, что опредѣленіе такихъ случаевъ сдѣлано сколько нибудь точно и можетъ устранить поэтому неосновательныя «несогласія». Но зато общая дума получаетъ на этотъ разъ право, какъ этого и желалъ, мы видѣли, государственный совѣтъ, сама разрѣшать вопросъ о возникшихъ недоразумѣніяхъ: если она не найдетъ нужнымъ отмѣнить или измѣнить свой приговоръ, возбудившій затрудненія при его исполненіи, то на этотъ разъ распорядительная дума обязана привести его въ исполненіе, въ порядкѣ установленномъ закономъ, т. е. предварительно направивъ его на разсмотрѣніе надлежащей власти. Подъ этимъ направленіемъ приговора общей думы къ надлежащей власти не слѣдуетъ ни въ какомъ случаѣ разумѣть того, что устанавливалось въ данномъ случаѣ городовымъ положеніемъ 1846 года, т. е. обращенія распорядительной думы какъ бы съ жалобой къ этой власти спеціально по поводу разномыслія ея съ общей думой; нѣтъ, въ этомъ случаѣ распорядительная дума поступаетъ относительно вновь поступившаго въ нее приговора общей думы также, какъ поступала бы она и со всякимъ другимъ приговоромъ, не возбуждающимъ никакихъ недоразумѣній, т. е. представляетъ его начальству, «если по существующимъ узаконеніямъ разрѣшеніе

онаго необходимо»; или же, если этой необходимости не существуетъ, исполняетъ этотъ приговоръ [1]).

Такимъ образомъ, съ 1862 года распорядительная дума все таки нѣсколько ограничена въ своемъ правѣ на «несогласіе» и разномысліе съ общей думой: какъ бы выраженіе—«въ случаѣ какихъ либо затрудненій при исполненіи приговора»,—не было неопредѣленно, оно все таки положило предѣлы, сравнительно съ опредѣленіемъ городоваго положенія, указываемому нами праву распорядительной думы. Но если этимъ путемъ и устранена въ извѣстной степени возможность проволочекъ по дѣлу городскаго управленія; то полная независимость распорядительной думы отъ общей имъ нисколько не умаляется. Распорядительная дума по городовому положенію 1846 года стоитъ совершенно особнякомъ отъ общей думы, вся связь ея съ послѣднею выражается въ сущности лишь въ томъ, что она избиралась отдѣленіями общей думы [2]), и исполняла ея рѣшенія; подчиненность этой послѣдней рѣшительно не имѣетъ мѣста: распорядительная дума подчинена, какъ совершенно самостоятельное учрежденіе, совершенно независимо отъ общей думы, «въ общемъ порядкѣ управленія»—сенату, а «въ мѣстномъ—главному начальнику губерніи»; и сверхъ того она «находится въ непосредственномъ вѣдѣніи петербургскаго губернатора» [3]), который, какъ увидимъ, могъ въ ней предсѣдательствовать въ опре-

---

[1]) Такое именно толкованіе статьѣ 4479 въ ея новой редакціи слѣдуетъ придать потому, что министръ вн. дѣлъ, предлагая эту новую редакцію, ссылался на проэктъ новаго городоваго положенія для Москвы, выработанный особымъ комитетомъ. А статья 12 этого проэкта говорила слѣдующее: «въ случаѣ какихъ либо затрудненій при исполненіи приговора, распорядительная дума можетъ передавать свои о томъ замѣчанія общей думѣ; но если сія послѣдняя не согласится съ тѣми замѣчаніями, то приговоръ оной приводится въ исполненіе распорядительною думою на вышеизложенномъ основаніи». Та же редакція этой статьи осталась и въ проэктѣ министерства внутр. дѣлъ—§ 11.

[2]) Эта связь удерживалась лишь до 1862 года, когда, мы знаемъ, члены распорядительной думы, стали избираться выборными собраніями. Съ этого момента и эта чисто внѣшняя связь изчезаетъ.

[3]) Св. Зак., т. II, ч. I, ст. 4484.

дѣленныхъ случаяхъ и который утверждаетъ постановленія ея по «извѣстнымъ дѣламъ». Годовой отчетностью распорядительная дума обязана не передъ общей думой, а передъ казенной палатой, въ которую она посылаетъ ежегодно, не позже перваго марта, какъ «общій годовой отчетъ», такъ и «годовыя и дополнительныя росписи»[1]).

Такимъ образомъ, между общей и распорядительной думами никакой, повториемъ, связи не существуетъ, связи необходимой между ними по самому существу дѣла, какъ между органами—законодательнымъ и административнымъ, ему подчиненнымъ. Вслѣдствіе этого обѣ думы становятся какими то только канцелярскими путами связанными учрежденіями, независимо другъ отъ друга мѣстнымъ властямъ подчиненными, и передъ самымъ обществомъ, какъ увидимъ, ничѣмъ необязанными. Можно бы, пожалуй, указать, какъ на нѣчто связующее относительно обоихъ этихъ учрежденій на то обстоятельство, что и въ томъ, и другомъ изъ нихъ предсѣдательствуетъ, какъ мы видѣли, одно и тоже лицо—городской голова; но эта связь—чисто внѣшняя; связь, которая, будь распорядительная и общая дума въ иныхъ отношеніяхъ, повела бы къ результатамъ едва ли желательнымъ въ городскомъ самоуправленіи. Она имѣетъ такое же отношеніе къ дѣлу, если еще не меньшее, какъ и то обстоятельство, что члены распорядительной думы выбирались общей думой. Нѣтъ связи распорядительной думы съ общей, нѣтъ ея у нее и съ сословными собраніями выборныхъ, замѣнившими по отношенію къ выборамъ членовъ распорядительной думы общую думу.

Мы указали, какъ на внѣшнюю связь думъ—на городскаго голову, какъ ихъ предсѣдателя. Если фактъ одновременнаго предсѣдательствованія этого «начальника всего общественнаго управленія и главнаго уполномоченнаго всего городскаго общества» въ обѣихъ думахъ не имѣетъ никакого значенія въ смыслѣ объединительнаго фактора ихъ; то онъ во всякомъ случаѣ имѣетъ не-

---

[1]) «Сводъ инстр»., ст. 592 и 593. «Отчетъ годовой долженъ доказать, какъ правильность собственныхъ распоряженій думы, такъ и то, что подвѣдомственныя ей мѣста и лица установленнымъ порядкомъ сочтены». Тамъ же, ст. 591.

которое, хотя и совершенно инаго порядка, значеніе и заслуживаетъ того, чтобъ на немъ нѣсколько остановиться.

Мы вскользь уже замѣтили, что одновременное предсѣдательствованіе городскаго головы въ обѣихъ думахъ, будь эти послѣднія въ иныхъ отношеніяхъ другъ къ другу, представляй они вообще нѣчто иное въ смыслѣ органовъ самоуправленія, чѣмъ что они представляли по положенію 1846 года, имѣло бы очень и очень большое значеніе; по положенію 1846 года это обстоятельство хотя и гораздо меньшее, но тѣмъ не менѣе все таки имѣло значеніе: оно должно было повести къ послѣдствіямъ, которыхъ составители положенія ни въ какомъ случаѣ желать не могли Такъ напр., мы знаемъ, какъ заботились они о томъ, чтобы общая дума не только существовала но и имѣла значеніе какъ учрежденіе, представляющее собою «городское общество»; а на дѣлѣ оказалось, что такимъ учрежденіемъ являлась скорѣе распорядительная дума, которая по существу должна бы быть подчиненною общей; роль городскаго головы въ этомъ случаѣ имѣла свое значеніе. Мы видѣли, городской голова до 1862 года избирался на шесть лѣтъ, въ то время какъ гласные общей думы, имъ президируемой—только на три года; не будь онъ предсѣдателемъ въ тоже время и распорядительной думы, это обстоятельство не имѣло бы того значенія, какое оно должно было имѣть при этомъ послѣднемъ условіи. Какъ прослужившій уже три года, хорошо ознакомившійся съ дѣломъ, городской голова, при извѣстныхъ личныхъ качествахъ, если бы предсѣдательствовалъ даже и въ одной общей думѣ, могъ пользоваться сильнымъ вліяніемъ на эту послѣднюю въ ея новомъ составѣ; это вліяніе тѣмъ болѣе становилось сильнымъ, благодаря тому, что онъ же былъ и предсѣдателемъ распорядительной думы, составъ которой обновлялся также черезъ каждые четыре года, что давало возможность городскому головѣ значительно вліять на выборъ этого состава. Нѣтъ сомнѣнія, что благодаря тому же одновременному предсѣдательствованію въ обѣихъ думахъ, городовое положеніе едва ли достигало въ желательныхъ размѣрахъ даже и той цѣли, къ которой стремилось оно, вооруживъ распорядительную думу правомъ не соглашаться съ постановленіями общей: эти несогласія или могли вовсе не имѣть мѣста даже и въ тѣхъ случаяхъ, когда они

должны бы быть или, наоборотъ, они могли имѣть мѣсто въ ущербъ дѣлу; все—смотря потому, въ какихъ личныхъ отношеніяхъ стоялъ городской голова въ общей думѣ.

Мы видѣли, что по старому «общему порядку» городскаго управленія городской голова вѣдалъ нѣкоторые предметы какъ особое, такъ сказать, учрежденіе независимо отъ шестигласной думы [1]). Это значеніе остается за нимъ, вѣроятно, и по городовому положенію 1846 года, если имѣть въ виду, что положеніе это ссылается, для опредѣленія предметовъ вѣдомства распорядительной думы на тѣ статьи прежняго городоваго положенія, которыми опредѣляются эти предметы относительно шестигласной думы; а въ составѣ этихъ статей находится и та, которая опредѣляетъ указанное значеніе городскаго головы. [2]) Къ этому городовое положеніе 1846 года или лучше инструкціи, данныя въ руководство городскимъ учрежденіямъ, какъ будто стремятся изъ городскаго головы сдѣлать нѣчто большее: они какъ будто хотятъ вооружить его правомъ «въ случаяхъ чрезвычайныхъ и нетерпящихъ отлагательства принимать лично нужныя мѣры по дѣламъ общественнаго управленія, доводя о своихъ дѣйствіяхъ до свѣдѣнія присутствія (т. е. распорядительной думы) въ первое за тѣмъ засѣданіе» [3]). Получи онъ это право, такъ сказать, во всемъ его объемѣ, городской голова пріобрѣль бы значеніе несравненно большее, чѣмъ какое имѣлъ на самомъ дѣлѣ; но онъ могъ предпринять эти мѣры лишь «вслѣдствіе распоряженія» мѣстнаго «главнаго начальства» [4])

Городской голова по городовому положенію 1846 года кромѣ думъ предсѣдательствуетъ и еще въ одномъ учрежденіи, такомъ какъ и думы, всесословномъ; учрежденіи, всѣ функціи котораго исчерпываются составленіемъ городовой обывательской книги и списковъ избирателей; мы говоримъ о «состоящемъ при общей думѣ» городскомъ депутатскомъ собраніи. На этомъ го

---

[1]) См. выше, стр. 163 и 167.

[2]) Эти статьи—4441—4443 т. II, ч. I, Св. Зак.; а 4441 и 4442 статьи и говорятъ о предметахъ «исключительно принадлежащихъ къ вѣдомству городскаго головы».

[3]) «Сводъ инстр»., ст. 247.

[4]) Тамъ же.

учрежденія мы здѣсь и остановимся еще нѣсколько, прежде чѣмъ перейдти къ вопросу о функціяхъ органовъ городскаго самоуправленія.

Въ своемъ мѣстѣ мы говорили уже о депутатскомъ собраніи по общему городовому положенію. По своимъ задачамъ, но не по своему составу, это учрежденіе и по положенію 1846 года осталось тѣмъ же самымъ [1]). Относительно состава этого учрежденія, намъ кажется, городовое положеніе 1846 года сдѣлано шагъ назадъ.

По общему городовому положенію, мы видѣли, городское депутатское собраніе было учрежденіемъ безсословнымъ [2]); учрежденіемъ, члены котораго избирались не отдѣльными городскими сословіями, а всѣмъ городскимъ обществомъ въ частныхъ собраніяхъ избирателей по частямъ города [3]). Самыя засѣданія или собранія этого учрежденія представляли собою совокупность всѣхъ членовъ его, безъ всякаго дѣленія ихъ на сословныя группы [4]). А связь городскаго депутатскаго собранія съ общей думой, еслибъ эта послѣдняя существовала, проявлялась лишь въ томъ, что и въ немъ, какъ и въ этой послѣдней, предсѣдательствовалъ городской голова [5]). Не то по положенію 1846 года. Теперь члены депутатскаго собранія избираются, во первыхъ, каждымъ городскимъ сословіемъ изъ своей среды и притомъ, во вторыхъ, не самимъ избирательнымъ собраніемъ, а сословнымъ отдѣленіемъ общей думы [6]); съ 1862 года отдѣленія думы замѣняются въ этомъ отношеніи собраніями выборныхъ отъ сословій [7]). Это сословное дѣленіе послѣдовательно проводится и дальше: избираемые сначала отдѣленіями общей думы, а потомъ собраніями

---

[1]) Ср. ст. 4480 т. II, ч. I, Св. Зак., съ статьей—4451.

[2]) См. выше, стр. 150—151.

[3]) Св. Зак., т. III, «Уст. о сл. по выборамъ», ст. 303 и т. II, ч. I, ст. 4450 и 4457.

[4]) Тамъ же, т. II, ч. I, ст. 4452 и 4453.

[5]) Тамъ же, ст. 4450.

[6]) Тамъ же, ст. 4480 и «Сводъ инстр.», ст. 44, пп. 1, 4, 7, 15 и 23.

[7]) 2 П. С. З. № 38080, II, п. 7 и новая редакція ст. 4480; «Прав. о выбор»., п. 17.

выборныхъ—пять человѣкъ отъ каждаго сословія—члены депутатскаго собранія составляютъ, въ pendant думѣ—отдѣленіе собранія; всѣхъ такихъ отдѣленій, по количеству сословій—пять: такъ что депутатское собраніе, состоя при общей думѣ, «имѣетъ и подобное ей устройство», какъ выражается одна изъ инструкцій [1]). Такимъ образомъ, общее число членовъ городскаго депутатскаго собранія во всѣхъ его отдѣленіяхъ—двадцать пять [2]); но кромѣ нихъ въ составъ собранія входятъ всѣ сословные старшины съ ихъ товарищами и городской голова, который вмѣстѣ съ первыми предсѣдательствуетъ въ немъ [3]). Городской голова предсѣдательствуетъ въ отдѣленіяхъ «только въ случаяхъ важныхъ» и всегда въ общемъ собраніи всѣхъ отдѣленій [4]). Обыкновенно же въ каждомъ отдѣленіи, предсѣдательствуетъ свой сословный старшина или его товарищъ [5]). Уже изъ этого порядка предсѣдательствованія слѣдуетъ, что въ депутатскомъ собраніи, какъ и въ общей думѣ, дѣла, по общему правилу, рѣшаются по сословнымъ отдѣленіямъ и только, какъ исключеніе, въ общемъ собраніи всѣхъ ихъ. По поводу порядка рѣшенія дѣлъ въ депутатскомъ собраніи нельзя не замѣтить одного страннаго обстоятельства: въ томъ случаѣ, когда «узаконеннаго большинства» (двухъ третей) голосовъ въ отдѣленіи не составится, дѣло переносится не въ общее собраніе всѣхъ отдѣленій, а въ соотвѣтствующее сословное отдѣленіе общей думы [6]). Этимъ путемъ какъ будто устанавливается между двумя данными учрежденіями нѣкоторая внутренняя связь: какъ будто депутатское собраніе становится въ какое то зависимое отношеніе къ общей думѣ, при которой оно состоитъ; но это только какъ будто: вся зависимость тѣмъ лишь и ограничивается, что данное

---

[1]) Св. Зак., т. II, ч. I. ст. 4480; «Сводъ инстр»., ст. 196.

[2]) Выбранные изъ среды гласныхъ, они остаются въ тоже время и въ должности этихъ послѣднихъ.—«Прав. о выбор»., п. 17 и «св. инстр»., ст. 197.

[3]) Св. Зак., т. II, ч. I, ст. 4480 и «Сводъ инстр.», ст. 197 и 198.

[4]) Св. Зак., тамъ же и св. инстр., ст. 199.

[5]) Тамъ же.

[6]) «Сводъ инстр.», ст. 201.

отдѣленіе депутатскаго собранія, дѣло изъ котораго перенесено въ соотвѣтствующее отдѣленіе общей думы, обязано подчиниться рѣшенію послѣдняго; депутатское же собраніе вообще вовсе не подчинено общей думѣ: «жалобы на депутатское собраніе приносятся гражданскому губернатору», а вовсе не въ общую думу [1]). Такимъ образомъ, de jure и депутатское городское собраніе стоитъ внѣ всякой живой связи съ общей думой; хотя de facto связь, очень вѣроятно, и существовала, притомъ въ значительной степени тѣсная, но во всякомъ случаѣ едва ли живая: связь эта была была чисто канцелярская. Хотя при депутатскомъ собраніи и существовала своя особая канцелярія, но ею завѣдывалъ все тотъ же «городской секретарь» [2]), который, такимъ образомъ, держалъ въ своихъ рукахъ «бразды правленія» въ общей думѣ и депутатскомъ собраніи, въ значительной степени связывая оба эти учрежденія.

Такова организація отдѣльныхъ городскихъ учрежденій Петербурга, таковы ихъ взаимныя отношенія по городовому положенію 1846 года. Если первая сторона дѣла—самая организація учрежденій—значительно отличается отъ таковой же по старому городовому положенію, то о второй—взаимномъ отношеніи этихъ учрежденій—далеко нельзя сказать этого. Еще меньше городовое положеніе 1846 года внесло новаго въ вопросъ о предметахъ вѣдѣнія городскихъ учрежденій, если только внесло что нибудь. Къ этому послѣднему вопросу мы теперь и перейдемъ.

III. На данномъ вопросѣ мы остановимся, какъ и прежде, съ двухъ точекъ зрѣнія: что вѣдали городскія учрежденія и какъ они вѣдали. О первой сторонѣ вопроса приходится сказать очень немного; въ этомъ отношеніи новое городовое положеніе не внесло ровно ничего новаго, покрайней мѣрѣ по отношенію къ распорядительной думѣ, «предметы» которой «суть вообще тѣ самые, которые въ общемъ порядкѣ предоставлены ду-

---

[1]) Св. Зак., т. II, ч. I, ст. 4480 въ новой редакціи—2 П С. 3. № 38080 и св. инстр., ст. 205.

[2]) «Сводъ инстр»., ст. 203.

мѣ шестигласной»[1]); а благодаря этому и всѣ подчиненные этой думѣ, «состоящіе при ней», учрежденія и органы вѣдаютъ отнын такими тоже самое, что вѣдали «въ общемъ порядкѣ» эти органы при шестигласной думѣ. А такъ какъ въ первой книгѣ этого труда уже шла рѣчь о предметахъ вѣдѣнія шестигласной думы и состоящихъ при ней органовъ, то мы и не будемъ здѣсь останавливаться на томъ же самомъ вопросѣ по отношенію къ распорядительной думѣ[2]); а остановимся лишь нѣсколько на этомъ вопросѣ по отношенію къ общей думѣ, «въ общемъ порядкѣ», какъ мы знаемъ, не существовавшей. Само собою разумѣется, что говоря о предметахъ вѣдомства общей думы по положенію 1846 года, намъ не придется говорить о какихъ либо предметахъ, вновь предоставленныхъ этимъ положеніемъ въ вѣдѣніе городскихъ учрежденій: вѣдь общая дума лишь постановляла «приговоры» именно по тѣмъ дѣламъ, которыя вѣдала распорядительная дума. Поэтому, говоря о дѣятельности общей думы, ея предметахъ вѣдѣнія, намъ придется, въ сущности, говорить лишь о томъ, что разумѣется подъ постановленіемъ приговоровъ, въ чемъ они состоятъ.

«Общая дума не дѣлаетъ отъ себя непосредственно ни-

---

[1]) Св. Зак., т. II, ч I, ст. 4482. Эта статья ссылается на статьи 4441—4443, именно опредѣляющія предметы вѣдомства шестигласной думы.

[2]) Нельзя однако, пройти молчаніемъ того обстоятельства, что въ инструкціи распорядительной думѣ всѣ эти предметы вѣдомства не дѣлятся уже не на пять рубрикъ, какъ въ Св. законовъ, а лишь на четыре и притомъ совершенно иныя. Эти рубрики: во первыхъ, «дѣла внутренняго благоустройства», подъ которыя, однако, разумѣется не благоустройство города, а учрежденій и сословій; во вторыхъ, «дѣла общаго благосостоянія», съ которыми почти совпадаютъ дѣла по «торговой полиціи» Свода законовъ; въ третьихъ, «дѣла общественнаго хозяйства города» и наконецъ, дѣла «по содѣйствію казенному управленію». Сводъ инстр., ст. 246. Этимъ новымъ дѣленіемъ, однако ровно ничего новаго не вносится относительно самыхъ предметовъ вѣдѣнія: по новымъ рубрикамъ распредѣляется все тоже старое содержаніе пяти рубрикъ Свода законовъ лишь нѣсколько измѣненное исключительно въ редакціонномъ отношеніи.

кихъ распоряженій Она ограничивается только составленіемъ «общественныхъ приговоровъ» въ тѣхъ случаяхъ, «когда законъ требуетъ» этихъ приговоровъ или «общественнаго постановленія»[1]). Когда же законъ требуетъ этихъ «приговоровъ»? Отвѣта прямаго, категорическаго на этотъ вопросъ въ самомъ городовомъ положеніи, въ его рубрикѣ «о составѣ, предметахъ и дѣйствіяхъ общей думы» мы не найдемъ; приходится искать его въ другихъ отдѣлахъ и рубрикахъ положенія, а главнымъ образомъ въ инструкціяхъ и распоряженіяхъ министерства внутр. дѣлъ. Во первыхъ. мы знаемъ, вѣдѣнію общей думы, до 1862 года, подлежали выборы извѣстныхъ должностныхъ лицъ, какъ по городскому, такъ и по «казенному» управленію; вотъ первый предметъ, по которому дума постановляла свои «приговоры». Далѣе въ своихъ «особыхъ распоряженіяхъ по Петербургу» министерство внутр. дѣлъ опредѣляетъ необходимость «общественныхъ» постановленій «общей думы» по слѣдующимъ предметамъ: по предмету «представленія правительству о нуждахъ общественныхъ», по предмету «разсмотрѣнія предложеній начальства», относительно тѣхъ же нуждъ и пользъ общественныхъ; по предмету распоряженія городскою собственностью,—введенія «новыхъ общественныхъ сборовъ и складокъ на основаніи закона»; по вопросу о выдачѣ жалованья и «похвальныхъ листовъ» выборнымъ должностнымъ лицамъ [2]); на «общественное постановленіе» общей думы переносится распорядительной думой «годовая приходо-расходная роспись и счетъ дѣйствительнымъ приходамъ и расходамъ города за предшествующій (т. е. истекшій) годъ» [3]). На приговоръ же общей думы, наконецъ, какъ мы знаемъ, идутъ дѣла изъ городскаго депутатскаго собранія въ случаѣ неполученія въ одномъ изъ отдѣленій его «узаконеннаго большин-

[1]) Св. Зак., т. II, ч. I, ст. 4479 и 4475. Это опредѣленіе и послѣ 1862 года осталось безъ измѣненій.

[2]) «Сборн. цирк. и инстр. мин. внутр. дѣлъ», т. III, § 310, первая половина.

[3]) «Сводъ инстр»., ст. 147 и 318; 153 и 330; тоже дѣлается и по «дополнительнымъ росписямъ»; тамъ же, ст. 327. «См. также, Сборн. цирк. и инстр.», т. III, ст. 310, п. д.

ства» голосовъ [1]). Къ этимъ обще-городскимъ дѣламъ нужно прибавить еще цѣлый циклъ дѣлъ чисто сословныхъ, по которымъ дума постановляетъ свои приговоры: сюда относятся приговоры ея по «смѣтамъ» и отчетамъ сословныхъ управъ, по вопросамъ объ «увольненіи», «исключеніи» изъ сословій, о рекрутской повинности и т. п. [2]). Этимъ и исчерпывается весь циклъ дѣлъ, упоминаемыхъ закономъ какъ такихъ, которыя нуждаются въ «общественномъ постановленіи» и потому восходятъ въ общую думу. De facto, быть можетъ, на разсмотрѣніе этой послѣдней восходятъ и еще какія либо дѣла; но это можно было бы рѣшить лишь на основаніи знакомства съ дѣйствительнымъ дѣлопроизводствомъ думы, каковаго мы, къ сожалѣнію, не имѣемъ. Но, думаемъ, вопросъ этотъ можно рѣшить болѣе или менѣе вѣрно на основаніи нѣкоторыхъ соображеній и безъ такого знакомства. Общая дума, не существуя вовсе до 1846 года, не могла, такъ сказать, выработать особую практику въ дополненіе закону и забрать въ свои руки гораздо большій кругъ дѣлъ, чѣмъ тотъ, который предоставленъ ей закономъ; съ большимъ основаніемъ можно предположить, что наоборотъ, въ силу того прошлаго, которое имѣла за собой общая дума, въ силу того значенія, которое придано законодателемъ распорядительной думѣ, она могла многое упустить изъ рукъ и изъ того, что ей предоставлено самимъ закономъ. Во всякомъ случаѣ, мы не сдѣлаемъ ошибки, предположивъ, что общая дума ни въ какомъ разѣ не постановляла общественныхъ приговоровъ по всѣмъ тѣмъ дѣламъ, которыя вѣдались думой распорядительной и которыя, мы видѣли, были тѣ же самыя, что вѣдались и думой шестигласной. Что это такъ, это, намъ кажется, слѣдуетъ уже и изъ того несомнѣннаго факта, что общая дума собиралась въ высшей степени рѣдко, такъ рѣдко, что рѣшительно не могла принимать особенно дѣятельное участіе въ городскомъ управленіи, а тѣмъ болѣе съузить

---

[1]) Дума же утверждаетъ городовую обывательскую книгу и окончательно повѣряетъ списки лицъ, имѣющихъ право голоса въ собраніяхъ (избирательныхъ), Сборн. цирк. и инстр., тамъ же, п. в.

[2]) «Сводъ инстр.», ст. 144 и 155. Сборн цирк. и инстр., тамъ же, п. з и вторая половина ст. 310.

закономъ опредѣленный циклъ дѣлъ распорядительной думы. Оказывается, что въ теченіи четырнадцати лѣтъ—съ 1846 по 1860 годъ—общая дума собиралась всего семнадцать разъ, т. е. почти по одному разу въ годъ, какъ это оказалось изъ свѣдѣній, представленныхъ въ 1860 году въ государственный совѣтъ министромъ внутреннихъ дѣлъ; причемъ эти семнадцать разъ она собиралась по заключенію государственнаго совѣта «только для производства выборовъ и по какимъ либо чрезвычайнымъ или же торжественнымъ случаямъ» [1]). Такимъ образомъ, дума кажется, не постановляла своихъ приговоровъ даже и по тѣмъ то дѣламъ, на которыя мы только что указали [2]). Отсюда слѣдуетъ заключить, что общая дума, даже и безъ того права распорядительной думы на «несогласіе» съ ея постановленіями, которымъ эта послѣдняя, какъ мы видѣли, пользовалась до 1862 года, вовсе не имѣла по отношенію къ функціямъ самоуправленія, того значенія, которое она должна бы имѣть, какъ учрежденіе, по словамъ самого законодателя, «представляющее собою городское общество», призванное, по видимому къ самоуправленію.

Объемъ вѣдѣнія распорядительной думы, мы видѣли, тотъ же, что и шестигласной. Столичное городовое положеніе въ этомъ отношеніи не внесло ровно ничего новаго. Но быть можетъ оно внесло нѣчто новое относительно вопроса объ объемѣ власти распорядительной думы по отношенію къ тѣмъ предметамъ вѣдѣнія, которые остались безъ всякаго измѣненія? Этотъ вопросъ объ объемѣ власти, какъ мы уже указывали, есть вопросъ о степени самостоятельности городскихъ учрежденій какъ органовъ самоуправленія и стоитъ, стало быть, въ самой тѣсной связи съ воп-

[1]) Дѣло объ измѣн. и дополн. нѣкоторыхъ частныхъ правилъ о обществ. управл. въ С.-Петербургѣ. Госуд. сов. въ департ. закон. и экон. По отдѣл. законовъ 15 дек. 1861 г., № 88, стр. 10.

[2]) И это—такъ даже по инструкціямъ, которыя, въ противорѣчіе, такъ сказать, самимъ себѣ, тому именно положенію, по которому по распоряженію общественнымъ имуществомъ необходимы приговоры общей думы, опредѣляютъ, что «распорядительная дума разрѣшаетъ по своимъ постановленіямъ.... продажу ненужныхъ городскихъ имуществъ недвижимыхъ и движимыхъ». Свинстр, ст. 429, примѣчаніе.

росомъ объ отношеніяхъ къ этимъ учрежденіямъ правительственныхъ органовъ, отношеніяхъ, въ которыхъ выливаются по городовому положенію 1846 года начала государственнаго надзора за органами общественнаго самоуправленія. Посмотримъ, внесло ли новое городовое положеніе что либо новаго, а если внесло, то что именно, по этому вопросу.

IV. Не разъ уже мы указывали, какое значеніе придавали правительственной опекѣ по отношенію къ городскому самоуправленію и чиновники-ревизоры, и само правительство, и составители проэкта новаго городоваго положенія; послѣдніе, очевидно, заботились о томъ, чтобы по возможности разширить самоуправленіе Петербурга и тѣмъ самымъ освободить его отъ излишней опеки. Но при сколько-нибудь неповерхностномъ знакомствѣ съ новымъ городовымъ положеніемъ приходится придти къ заключенію, что планы и работы составителей городоваго положенія Петербурга въ этомъ направленіи или пропали вовсе или ужъ черезъ чуръ съужены, измѣнены Опека надъ преобразованными городскими учрежденіями по положенію 1846 года едвали особенно смягчена. Но обратимся къ самому положенію.

Только что сказанное подтверждается уже тѣмъ обстоятельствомъ, что предметы вѣдѣнія петербургскихъ городскихъ учрежденій остались все тѣ же, что и по старому городовому положенію: мы видѣли въ первой книгѣ настоящаго труда въ чемъ состояли эти «предметы». Власть думы по отношенію къ доходамъ остается тою же самой, что и прежде: въ годовыя росписи вносятся доходы лишь «въ томъ самомъ количествѣ, въ какомъ они опредѣлены высочайше конфирмованными положеніями, штатами, росписаніями или особыми высочайшими повѣленіями»[1]). Понятно само собою, если самое «количе-

[1]) Сводъ инстр., ст. 312. Это постановляется относительно такъ называемыхъ окладныхъ доходовъ; «неокладные же исчисляются на основаніи средней сложности дѣйствительно поступившихъ суммъ за послѣдніе три года». Подъ окладными доходами разумѣются «тѣ, которыхъ ежегодное количество положительно опредѣлено штатами росписаніями или контрактами». Тамъ же ст. 310. Доходами неокладными называются на оборотъ тѣ, «еже-

ство», т. е. объемъ доходовъ опредѣляется законодателемъ, то имъ же опредѣлены и самые источники этихъ доходовъ, т. е. тѣ «сборы», изъ которыхъ по преимуществу составляются городскіе доходы. Дѣйствительно, какъ по отношенію къ объему сборовъ, такъ и къ самому установленію ихъ, петербургское городское общество лишено всякой инициативы. Распорядительная дума, такимъ образомъ, заноситъ въ годовыя росписи городскіе доходы какъ въ опредѣленномъ закономъ объемѣ, такъ и въ опредѣленныхъ имъ же видахъ [1]). Опредѣленіе размѣра сборовъ предоставляется думѣ лишь по отношенію къ городской собственности, съ пользованія этой послѣдней, какъ это имѣло мѣсто и по старому городовому положенію. Эти сборы опредѣляются или контрактами, заключаемыми думой или «особыми положеніями», ею же составляемыми [2]). Контракты дума заключаетъ лишь «по утвержденіи» предварительно производившихся торговъ, которые утверждаются или гражданскимъ губернаторомъ «не-

---

годное количество» которыхъ м. б. опредѣлено лишь «примѣрно». Тамъ же, ст 311. Поэтому изъ приведеннаго въ текстѣ положенія вовсе не слѣдуетъ, чтобы неокладные доходы Петербурга вовсе не опредѣлись высочайшей волей.

[1]) Виды сборовъ и по городовому положенію 1846 года остаются въ сущности тѣже, которые существовали въ остальныхъ городахъ, и съ которыми мы познакомились въ первой книгѣ, а именно: сборъ съ владѣльцевъ недвижимыхъ имуществъ въ городѣ,—съ содержателей магазиновъ, лавокъ и другихъ торговыхъ и промышленныхъ заведеній;—съ содержателей трактирныхъ заведеній;—съ содержателей рыбныхъ садковъ,—заказныхъ бань и ваннъ;—съ барышниковъ,—съ содержателей пароходовъ, транспортныхъ судовъ и лодокъ;—съ браковщиковъ,—съ биржевыхъ артельщиковъ, дрягилей и десятскихъ;—съ поваровъ;—съ извощиковъ;—съ лавочныхъ торговцевъ и т. п. Сп. инстр., ст. 359—407. Мы прошли молчаніемъ сборы съ городской общественной собственности.

[2]) Тамъ же, 349 и 353. Сборы по особымъ положеніямъ—слѣдующіе: «за складку и бракованье товаровъ на городскихъ буянахъ, съ водоподъемныхъ машинъ, со скотобоенъ, съ земель отданныхъ для построенія лѣтнихъ домовъ въ Екатерингофѣ и съ нѣкоторыхъ мѣстъ, отведенныхъ частнымъ лицамъ по подпискѣ» (?). Ст. 353. Контракты же заключаются по найму «квартиръ для помѣщенія мѣстъ и лицъ городоваго управленія» и «на поставки и подряды». Тамъ же, ст. 422.

посредственнымъ утвержденіемъ постановленій думы»—если «оброчная сумма» не выше пяти тысячъ рублей—или же военнымъ генер. губернаторомъ, если эта сумма—отъ пяти до десяти тысячъ рублей или если контрактъ заключается болѣе чѣмъ на три года, или когда по дѣлу самаго заключенія контракта «открывается споръ, протестъ или сомнѣніе»; или же, наконецъ, если «оброчная сумма и не выше пяти тысячъ рублей, но меньше таковой же суммы «истекшаго срока» [1]). «Особыя положенія» распорядительной думы относительно опредѣленныхъ сборовъ за пользованіе городскимъ имуществомъ, опредѣляемыя инструкціями по отношенію ко времени и различнымъ формальностямъ самаго производства сборовъ [2]), составляютъ думою, разумѣется, точно также съ утвержденія начальства именно—непосредственнымъ утвержденіемъ постановленій думы Мало этого, дѣйствія распорядительной думы точно опредѣлялись инструкціями министерства и по отношенію къ самой процедурѣ собиранія городскихъ доходовъ: такъ, точно опредѣляется инструкціями самое время взноса каждаго сбора плательщиками; далѣе—размѣръ «пени» за несвоевременный взносъ этихъ сборовъ и т. п. [3]).

Тоже самое приходится сказать и относительно городскихъ расходовъ, или лучше о распоряженіи доходами, о производствѣ расходовъ самимъ городскимъ обществомъ въ лицѣ своихъ выборныхъ учрежденій; и по отношенію къ этой своей функціи общая дума въ качествѣ таковаго представителя общества не пользовалась ни малѣйшимъ просторомъ: и расходы, дѣлясь подобно доходамъ, и на томъ же основаніи, на окладные и неокладные [4]), точно также опредѣляются какъ по тѣмъ предметамъ, на которые предназначаются, такъ и по объему, «высочайше конфирмованными положеніями штатами, росписаніями или особыми повелѣніями». А эти штаты, росписанія и повелѣнія нисколько не измѣнили «расходовъ» Петербурга послѣ изданія городоваго положенія 1846 года. При самомъ бѣгломъ обзорѣ росписей столицъ за 1850 и

---

[1]) Тамъ же, ст. 350 и примѣчаніе къ ней; ст. 429.
[2]) Тамъ же, ст. 354—358.
[3]) Тамъ же, ст. 361—407.
[4]) Тамъ же, ст. 308—312.

1852 года, бывшихъ у насъ въ рукахъ, приходится убѣдиться въ справедливости только что высказаннаго. Въ этихъ росписяхъ мы встрѣчаемся съ тѣми же самыми видами расходовъ, съ тѣмъ же самымъ дѣленіемъ ихъ на рубрики, съ какими мы познакомились по росписямъ за различное время всѣхъ другихъ городовъ, управлявшихся по старому городовому положенію [1]). Дума только вносила въ росписи предстоящаго года и отчеты прошедшаго эти высочайше утвержденныя статьи доходовъ и расходовъ. Самыя эти росписи и отчеты составлялись, какъ и прежде, по опредѣленной министерствомъ, въ его инструкціяхъ городскимъ учрежденіямъ, формѣ [2]), и проходили тѣ же почти инстанціи прежде чѣмъ вступить въ законную силу. Какъ росписи такъ и отчеты составляются распорядительной думой [3]), которая представляетъ росписи «на обсужденіе» общей думы не позже начала іюля (пятаго числа) [4]). Возвратившись изъ общей думы, роспись вновь разсматривается въ распорядительной думѣ, на этотъ разъ уже подъ предсѣдательствомъ гражданскаго губернатора; въ первой половинѣ августа она вносится къ военному генер. губернатору для дальнѣйшаго распоряженія [5]). Эти «распоряженія» воен. генер. губернатора состоятъ въ томъ, что, получивъ отъ «главнаго управленія путей сообщенія и публичныхъ зданій» первоначальное предположеніе о потребностяхъ слѣдующаго года по гражданской строительной части, онъ организуетъ особый комитетъ для разсмотрѣнія представленныхъ ему росписей и смѣтъ [6]). Комитетъ этотъ состоитъ подъ личнымъ предсѣдательствомъ военнаго генер. губер-

---

[1]) См. Журн. министер. внутр. дѣлъ за 1850 г., ч. XXXI, стр. 421—423 и тамъ же за 1852 г., ч. XLI; а также,—«Обществ. устройство и хозяйство городовъ», т. II, стр. 268 и 269—расходы за 1858 годъ по росписямъ; стр. 416 и 417—расходы за тотъ же годъ по отчетамъ.

[2]) «Сводъ инстр.», ст. 318.

[3]) Тамъ же, ст. 246, пунктъ в., ст. 308, 314 и сл.

[4]) Тамъ же, ст. 318 и 147.

[5]) Тамъ же и Св. Зак., т. II, ч. I, ст. 4484 и тамъ же, т. VIII уставъ счетный, приложеніе къ ст. 3, п. 1.

[6]) Счетный уставъ, прилож. къ ст. 3, пункт. 2 и 3.

натора и составляется какъ изъ правительственныхъ органовъ—гражданскаго губернатора, оберъ-полицеймейстера, начальника мужнаго управленія путей сообщенія такъ и выборныхъ городскаго головы съ пятнадцатью представителями отъ городскихъ сословій, по три отъ каждаго изъ нихъ [1]). По разсмотрѣніи росписи вмѣстѣ съ предположеніями главнаго управленія путей сообщенія предсѣдатель «особаго комитета», т. е. военный генер. губернаторъ, направляетъ ее къ министру внутр. дѣлъ до перваго сентября, увѣдомляя вмѣстѣ съ тѣмъ главноуправляющаго путями сообщенія о постановленіи комитета относительно строительныхъ работъ [2]). Министръ внутреннихъ дѣлъ переноситъ роспись, разсмотрѣнную въ особомъ комитетѣ, въ государственный совѣтъ, и по разсмотрѣніи въ которомъ, будучи высочайше утверждена, роспись «приводится въ дѣйствіе по указу правительствующаго сената» [3]). Такимъ образомъ, роспись въ концѣ концовъ получаетъ характеръ акта верховной законодательной власти, характеръ закона, въ которомъ ни одна іота не можетъ быть измѣнена въ теченіи времени, на которое онъ изданъ. Дума распорядительная должна исполнить эту роспись буквально, никакія отступленія ни въ ту, ни въ другую сторону не мыслимы, въ смыслѣ сокращенія расходовъ или увеличенія доходовъ; дума «руководствуется въ точности изданною росписью». Все, что она имѣетъ сдѣлать въ отступленіи отъ росписи-закона, это—«передержку по одному предмету пополнять остатками отъ другихъ»; но ни въ какомъ случаѣ, разумѣется, не выходя при этомъ изъ предѣловъ «общей смѣтной суммы» и непремѣн-

---

[1]) Тамъ же, п. 3 и Сводъ инстр., ст. 148; притомъ въ число депутатовъ отъ сословій должны входить предсѣдатель и докладчикъ той комиссіи общей думы, въ которой разсматривалась предъ этимъ роспись. Св. инстр., ст. 149.

[2]) «Счетн. уставъ», прил. къ ст. 3, пунктъ 4. Главноуправляющій путями сообщенія отвѣчаетъ на постановленіе комитета, не позже 1 сентября, министру внутр. дѣлъ, который примиряетъ разногласія. Тамъ же, п. 5.

[3]) Тамъ же, п. 6 и св. инстр., ст. 310. По отношенію къ внесенію росписей въ государ. совѣтъ см. Св. Зак., т. I, учр. госуд. сов., ст. 23, п. 11.

каждый разъ испрашивая «разрѣшенія высшаго начальства» [1]). Очевидно, что, какъ это уже доказано было многолѣтней практикой, дѣйствительный ходъ городскаоо хозяйства немыслимо вогнать въ рамки этой росписи доходовъ и расходовъ: жизнь, какъ бы ее не регламентировали, возметъ свое Законодатель это предвидѣлъ, а потому и призналъ возможность «неизбѣжной надобности въ такихъ расходахъ, которыхъ нельзя было предвидѣть при изданіи годовой росписи». Но какъ же поступать въ такихъ случаяхъ, какъ удовлетворять этой «неизбѣжной надобности», не нарушивъ годовой росписи? Только, разумѣется, однимъ путемъ— обращая каждый такой расходъ неизбѣжный въ такой же законъ, какъ и сама годовая роспись. Такъ это и есть на самомъ дѣлѣ. На каждый такой расходъ, который, кстати сказать, «открывается не только по соображеніямъ самой думы» но и, притомъ думаемъ, главнымъ образомъ, «вслѣдствіе распоряженій высшаго начальства» [2]), составляется дополнительная роспись [3]). Эта роспись создается совершенно тѣмъ же, чисто законодательнымъ, путемъ, что и годовая роспись; т. е, проходитъ тѣже инстанціи и также «по высочайшемъ утвержденіи», приводится въ дѣйствіе по указу правительствующаго сената [4]).

Уже по этому порядку составленія и утвержденія годовыхъ и дополнительныхъ росписей можно заключить о степени самостоятельности петербургскихъ городскихъ учрежденій какъ вообще такъ и сравнительно съ ихъ же самостоятельностію по старому городовому положенію. По этому порядку, eo ipso, можно составить себѣ уже достаточное вѣрное понятіе о правительственномъ

---

[1]) «Сводъ инстр.», ст. 320 и 321.

[2]) Тамъ же, ст. 324.

[3]) Тамъ же, ст. 323. Въ эти росписи вносятся только такіе неизбѣжные расходы, которые не могутъ быть ни отложены до будущаго года безъ ущерба дѣлу, ни «произведены изъ особой суммы, ассигнуемой на непредвидимыя надобности». Тамъ же, ст. 325.

[4]) Тамъ же, ст. 327. Военному генер. губернатору дополнительная роспись представляется не позже 15 августа. По примѣчанію къ п. 6 приложенія къ ст. 3 Счетн. устава дополнительная роспись въ то время, когда государственный совѣтъ закрытъ, вносится въ комитетъ министровъ.

надзорѣ за этими учрежденіями; но мы не остановимся только на этой его характеристикѣ, а постараемся по возможности полнѣе и точнѣе указать на всѣ случаи и формы, въ которыхъ онъ проявился. Мы уже видѣли, городовое положеніе 1846 года подчинило распорядительную думу «въ общемъ порядкѣ управленія» сенату, а въ мѣстномъ военному генер. губернатору; но кромѣ той и другой подчиненности, оно отдало ее въ «непосредственное вѣдѣніе» гражданскаго губернатора. Устанавливая такую сложную подчиненность для распорядительной думы, городовое положеніе въ сущности, устанавливало его для городскаго самоуправленія вообще, такъ какъ мы видѣли почти полное отсутствіе всякаго значенія, кромѣ выборовъ, общей думы, и на оборотъ, всепоглощающее значеніе въ городскомъ управленіи думы распорядительной. Въ 1858 году въ дополненіе, какъ бы въ поясненіе, именно этого положеніе о подчиненности распорядительной думы издано было положеніе, что «общественное управленіе С.-Петербурга, состоитъ подъ главнымъ наблюденіемъ и вѣдѣніемъ военнаго генер. губернатора» [1]; это поясненіе прямо подтверждаетъ только что высказанное положеніе. Въ этой подчиненности и выразилось по положенію 1846 года начало государственнаго или лучше правительственнаго надзора. Въ чемъ же выражалась эта подчиненность? Мы видѣли, въ чемъ выражалась она, напр., по отношенію къ одной изъ важнѣйшихъ функцій думы—составленію росписей. Она выражалась по отношенію къ сенату въ томъ, что въ этотъ послѣдній, исключая дѣлъ о росписяхъ шли всѣ жалобы на рѣшенія распорядительной думы, утвержденныя уже губернаторомъ; въ него же вносились губернаторомъ дѣла думы по поводу, напр., жалобъ въ нее на торговую депутацію въ томъ случаѣ, когда ни губернаторъ, ни дума несогласны съ «заключеніемъ» по данному вопросу казенной палаты [2]). Что касается подчиненности городскихъ учрежденій военному генер. губернатору, то «наблюденіе и вѣдѣніе» ихъ этимъ послѣднимъ выражается во первыхъ въ томъ, что какъ «городское общество» въ лицѣ своихъ избираге-

---

[1]) Сводъ Зак., т. II, ч. I, ст. 4468, примѣч. 3 (по II продолженію).

[2]) Тамъ же, ст. 4487.

лей, а потомъ «выборныхъ», такъ и общая городская дума созываются не иначе, какъ по распоряженію его, военнаго генер. губернатора [1]). Изъ этого положенія можно и, думаемъ, должно вывести право военнаго генер. губернатора закрыть каждое изъ названныхъ собраній въ каждомъ случаѣ, когда имъ будетъ найдено, что собраніе или дѣйствуетъ незаконно или незаконные предметы допускаетъ къ обсужденію. Это право военнаго генер. губернатора—только логическое послѣдствіе его права созывать и распускать собраніе вообще; хотя законъ объ этомъ послѣдствіи молчитъ, вѣроятно потому, что осуществлять это право военному генер, губернатору никогда не приходилось. Далѣе, до 1862 года военный генер. губернаторъ, мы уже видѣли, разрѣшалъ «несогласія» и «разномыслія» между распорядительной и общей думами; въ «соглашеніи» съ военнымъ генер. губернаторомъ составлялась министромъ внутр. дѣлъ «особая инструкція» тому особому члену распорядительной думы, который извѣстенъ былъ подъ именемъ «члена отъ короны» [2]). Этотъ спо собъ вѣдѣнія или подчиненія военному генер. губернатору распорядительной думы одинъ изъ солиднѣйшихъ, если принять во вниманіе функціи члена отъ короны, состоявшія, какъ уже было указано въ наблюденіи за «правильностью канцелярскаго порядка

---

[1]) «Правило о выбор.», п. 30. «Чрезвычайныя» собранія допускаются не иначе, какъ съ разрѣшенія министра внутр. дѣлъ (рѣчь идетъ о собраніяхъ избирателей). О созваніи выборныхъ военнымъ генер. губернаторомъ именно ради избранія гласныхъ см. 2 П. С. З. № 38080 II, п. 3: эти собранія допускаются «не иначе какъ съ разрѣшенія главнаго начальника столицы». Собраніе общей думы по положенію 1846 года «назначаются по распоряженію начальства» (Св. Зак. т. II, ч I, ст. 4476), подъ которымъ, какъ это видно изъ инструкцій, разумѣлся именно военный генер. губернаторъ—Св. инстр., ст. 36: засѣданія по отдѣленіямъ—съ разрѣшенія военнаго генер. губернатора; засѣданія двухъ или нѣсколькихъ отдѣленій—съ его же разрѣшенія—ст. 38. Въ 1862 году ст. 4476 была замѣнена слѣдующей статьей: «собранія общей думы открываются и закрываются по распоряженію петербургскаго военнаго генер. губернатора». Военный же генер. губернаторъ продолжаетъ въ случаѣ «крайней необходимости» пятнадцати-дневный срокъ выборовъ гласныхъ общей думы.—«Прав. о выбор., п. 18.

[2]) Св. Зак., т. II, ч. I, ст. 4483.

и счетоводства и за отчетностью вообще по думѣ», благодаря чему «въ ближайшемъ завѣдываніи» этого члена состояли «успѣшное движеніе дѣлъ» въ думѣ и «экзекуторская часть» [1]), а также и контроль всего дѣлопроизводства въ распорядительной думѣ [2]). Далѣе, мы видѣли, что въ должность городскаго секретаря—должность котораго была едва ли менѣе важна въ городскомъ управленіи, чѣмъ должность члена—отъ короны одного изъ двухъ, выбранныхъ общей думой, кандидатовъ назначалъ военный генер. губернаторъ; самый членъ отъ короны, въ составленіи инструкціи которому участвовалъ военный генер. губернаторъ, назначался, какъ на это уже было указано, министромъ «по представленію» военнаго генер. губернатора. Мы видѣли, что военный генер. губернаторъ утверждаетъ изъ выбранныхъ кандидатовъ сословныхъ старшинъ; имъ утверждаются въ должности члены распорядительной думы, члены торговой депутаціи. Нѣкоторыя изъ рѣшеній распорядительной думы также идутъ на утвержденіе военнаго генералъ-губернатора; напр., какъ мы уже видѣли это, рѣшенія о торгахъ при извѣстныхъ условіяхъ и о продажѣ городскаго имущества—недвижимаго свыше 300 рублей стоимостью, и движимаго свыше 600 рублей [3]). Наконецъ, «непосредственное вѣдѣніе» распорядительной думы и всего городскаго управленія гражданскимъ петербургскимъ губернаторомъ выражается прежде всего, какъ уже объ этомъ шла рѣчь въ своемъ мѣстѣ, въ томъ, что губернаторъ предсѣдательствовалъ въ распорядительной думѣ не только во время разсмотрѣнія ежегодной росписи, когда онъ дол-

---

[1]) «Сводъ инстр.», ст. 248.

[2]) Тамъ же, 574.

[3]) Сводъ инстр., ст. 429, примѣчаніе. Съ разрѣшенія же «высшаго начальства», подъ которымъ, очевидно въ извѣстныхъ случаяхъ слѣдуетъ разумѣть и военнаго генер. губернатора, распорядительная дума покупаетъ или нанимаетъ «особый домъ для аукціонной продажи». Положеніе о С.-Петерб. аукціон. камерѣ, п. 3 приложенія къ ст. 2181 тома X. ч. II, Св. Законовъ. Военный же генер. губернаторъ утверждаетъ постановленія распорядительной думы о сложеніи недоимокъ, взысканій, начетовъ, неправильно поступившихъ деньгахъ, о перечисленіи занесенныхъ не въ ту рубрику, о потеряхъ и убыткахъ «въ двойномъ количествѣ противъ гражданскаго губернатора». Сводъ инстр., ст. 333, примѣчаніе.

женъ былъ предсѣдательствовать, но и могъ воспользоваться этимъ правомъ своимъ когда хотѣлъ по личному своему усмотрѣнію [1]). Въ этомъ случаѣ въ сущности, начало правительственнаго надзора переходитъ въ начало непосредственнаго вмѣшательства въ городское управленіе даннаго правительственнаго органа Далѣе, гражданскій губернаторъ утверждаетъ выборы въ опредѣленныя должности городскаго управленія [2]). Надзоръ губернатора не ограничивался только указаннымъ до сихъ поръ; онъ выражался еще и въ томъ, что извѣстныя дѣла распорядительной думы—какіе именно законодатель въ самомъ городовомъ положеніи не опредѣляетъ,—(указанія на нихъ можно найти въ инструкціяхъ [3])—идутъ на утвержденіе губернатора; этому послѣднему,

---

[1]) Онъ «присутствуетъ» въ городской распорядительной думѣ при производствѣ въ ней торговъ «свыше пяти тысячъ рублей сер.». Св. инстр., ст. 428. Очевидно инструкція хочетъ выраженіемъ «присутствуетъ» указать, что губернаторъ не предсѣдательствуетъ въ этомъ случаѣ.

[2]) Эти должности, какъ было указано въ своемъ мѣстѣ, были: гласные общей думы, товарищи сословныхъ старшинъ, базарные и торговые смотрители. А также и «управляющій аукціонною камерою» — Св. Зак., т. II, ч. I, ст. 4505.

[3]) Тамъ же, ст. 4479 и Сводъ инстр., ст. 286. Можно привести слѣдующіе отдѣльные случаи: разрѣшеніе распорядительной думой жалобъ на торговую депутацію (Св. Зак., тамъ же, ст. 4487); утвержденіе дѣлъ этой думы о продажѣ городскаго имущества стоимостью не свыше 300 и 600 сотъ рублей (Св. инстр., ст. 429, примѣч.); а также опредѣленій ея «по сложенію со счетовъ недоимокъ, взысканій и начетовъ, къ поступленію безнадежныхъ»—по окладнымъ сборамъ до 10 рублей, а по остальнымъ—до 50; начетовъ и взысканій» по ревизіи счетовъ до 50 же рублей; опредѣленія о «недоимкахъ, взысканіяхъ и недочетахъ, неправильно числящихся въ росписяхъ»—до 300 руб.; о возвратѣ неправильно поступившихъ денегъ до 50 р.; и наконецъ, рѣшеніе сомнѣній по дѣламъ объ убыткахъ и потеряхъ до 90 руб.— Св. инстр., ст. 333. Точное опредѣленіе предметовъ, по которымъ постановленія думы утверждаются губернаторомъ нужно искать въ разсмотрѣнныхъ уже нами статьяхъ Уст. о гор. хоз.—43, п 9; 51; 72; 96; а также во II т. Св. Зак., ч. I, ст.—467—469. (распоряженія по имуществу), ст. 473 и 474—(о сборахъ и таксахъ); Уст. о служ. по выборамъ—ст. 308 и 417 (утвержденіе нѣкоторыхъ выборовъ); 441 (отпуски выборныхъ).

мы видѣли, приносились жалобы на депутатское городское собраніе; губернаторъ же заботился до 1862 года о соглашеніи «произшедшаго между думами разномыслія» и т. п. Сейчасъ уже было сказано, что надзоръ губернатора, въ случаѣ его предсѣдательствованія въ распорядительной думѣ, переходилъ собственно говоря въ непосредственное вмѣшательство въ городское управленіе; но этимъ только случаемъ вмѣшательство правительственныхъ органовъ въ это управленіе не ограничивалось: такого же вмѣшательства нельзя не видѣть и въ томъ, что, какъ уже было говорено, «надобность» въ особыхъ «неизбѣжныхъ» расходахъ, по поводу которыхъ составлялись дополнительныя росписи, открывалась, между прочимъ въ слѣдствіе «распоряженій высшаго начальства»: въ этихъ случаяхъ уже помимо всякаго желанія, быть можетъ, даже въ противорѣчіе этому желанію распорядительной думы правительственныя власти могутъ по своему личному усмотрѣнію, такъ сказать, создавать «потребности и нужды» города [1]). Понятно само собою, что такое распоряженіе не могло обсуждаться думою: она должна была просто согласиться съ нимъ и исполнить его [2]). «Высшее начальство» предписывало «порядокъ» хозяйственнаго рапоряженія думы [3]). Хотя и болѣе слабый, но все таки видъ непосредственнаго вмѣшательства «начальства» составляетъ осуществленіе послѣднимъ его права требовать отъ думъ «немедленнаго разсмотрѣнія» того или иного дѣла [4]).

---

[1]) Въ случаѣ несогласія своего на постановленіе распорядительной думы губернаторъ могъ или въ видѣ резолюціи на журналы, или въ видѣ особаго предписанія, или, наконецъ, «словесно во время присутствованія въ думѣ» предложить «исполнить то, что считаетъ нужнымъ и законнымъ». Св. инстр., ст. 287.

[2]) См. тамъ же: въ случаѣ предложенія губернатора исполнить, что онъ находитъ нужнымъ, дума составляетъ объ этомъ дополнительный журналъ, въ который вносится приказаніе губернатора и постановленіе объ исполненіи его и только.

[3]) Сводъ инстр., ст. 450.

[4]) Сводъ инстр., ст. 72. Собственно говоря, эта статья вооружаетъ такимъ правомъ «начальство» лишь относительно думы общей; но думаемъ нѣтъ ошибки предполагать у «начальства» право на такое вмѣшательство и по отношенію къ думѣ распорядительной.

Кромѣ этихъ формъ надзора послѣдній выражается и въ другихъ еще формахъ: во первыхъ, въ формѣ отчетности передъ государственнымъ совѣтомъ и казенной палатой и въ формѣ надзора, осуществляемаго прокуратурой. И та и другая—не новость; онѣ, какъ и всѣ, уже разсмотрѣнныя формы, имѣли мѣсто и «въ общемъ порядкѣ» городскаго управленія, выражаясь языкомъ законодателя, отъ котораго отличались лишь нѣсколько большей опредѣленностью и большей интенсивностью, если можно такъ выразиться. Мы назвали отчетность передъ государственнымъ совѣтомъ; это выраженіе едвали въ достаточной степени точно. Дѣло вотъ въ чемъ: распорядительная дума, четыре мѣсяца спустя по прошествіи года, на который составляется годовая роспись, обязана представить военному генер. губернатору такъ называемый «счетъ дѣйствительныхъ доходовъ и расходовъ», который содержитъ въ себѣ не предполагаемый бюджетъ города, какъ годовая роспись, а дѣйствительный. т. е. дѣйствительно поступившіе доходы и дѣйствительно произведенные расходы. Счетъ этотъ составляется «по формѣ, данной министерствомъ внутр. дѣлъ», по бухгалтерскимъ книгамъ распорядительной думы и представляется военному генер. губернатору «вмѣстѣ съ росписью будущаго года» и проходитъ съ этой послѣдней одни и тѣ же инстанціи, восходя на высочайшее усмотрѣніе [1]); это восхожденіе непосредственною цѣлью своею имѣетъ «причисленіе выведеннаго по счету дѣйствительнаго остатка къ общему остаточному или запасному капиталу»[2]). Кромѣ этого счета дѣйствительныхъ доходовъ и расходовъ дума ежегодно составляетъ отчетъ для представленія въ казенную палату. Отчетъ рѣзко отличается отъ счета. Онъ, какъ и счетъ, есть «сводъ» доходовъ и расходовъ; но такой сводъ, въ которомъ доказывается «какъ правильность собственныхъ распоряженій думы, такъ и то, что

---

[1]) Счетн. уставъ., приложеніе къ ст.3, пункты 8, 9, 10 и Сводъ инстр., ст. 329, 330 и 331. Отчетъ по истекшему году составляется по прошествіи четырехъ мѣсяцевъ слѣдующаго года въ виду того, что «въ теченіи года, на который издается роспись, не всѣ предположенные въ ней расходы могутъ быть произведены, а изчисленные доходы собраны».

[2]) Счетн. уст., тамъ же, п. 10 и Св. инстр., ст. 331.

подвѣдомственныя ей мѣста и лица установленнымъ порядкомъ сочтены» [1]). Отчетъ такой идетъ ежегодно, не позже перваго мая, слѣдующаго за отчетнымъ года «на ревизію» въ казенную палату. Къ нему прилагаются утвержденныя, годовая и дополнительная, росписи, счетъ дѣйствительныхъ приходовъ и расходовъ и различныя, оправдывающія его, документы [2]). Кромѣ этого, на видѣли, казенная палата даетъ свои заключенія по поводу жалобъ на дѣйствія торговой депутаціи, если дѣло касается «опредѣленія рода торговли», взысканій въ казну или гильдейскихъ повинностей [3]). Въ этомъ только и заключается отчетность распорядительной думы. Относительно этого вопроса, она не имѣетъ никакого отношенія къ общей думѣ, а стало быть и къ самому городскому обществу, органомъ котораго она является.

Наконецъ, независимо отъ всего этого, городскія учрежденія во всѣхъ своихъ дѣйствіяхъ подчинены прокурорскому надзору въ лицѣ губернскаго прокурора, его товарища или стряпчаго. «Губернскій прокуроръ или одинъ изъ его товарищей или губернскій стряпчій», говорится въ инструкціи, «находятся при общественномъ собраніи» т. е. на избирательныхъ собраніяхъ [4]). Точно также и при производствѣ выборовъ въ общей думѣ, и въ послѣдствіи въ собраніяхъ выборныхъ, замѣнившихъ ее относительно производства выборовъ, находится губернскій прокуроръ [5]). Въ томъ и другомъ случаѣ представители прокурорскаго надзора облечены «тѣми же правами и обязанностями», какими они пользуются при дворянскихъ выборахъ [6]), т. е правомъ и обязанностью «изъясненія» законовъ (впрочемъ не иначе какъ по вопросу предсѣдателя даннаго собранія), а вмѣстѣ съ тѣмъ и правомъ и обязанностью, въ случаѣ несогласія собранія съ его мнѣніемъ, доносить объ этомъ несогласіи министру юстиціи и губер-

---

[1]) Сводъ инстр., ст. 591.

[2]) Тамъ же, 593.

[3]) Св. Зак., т. II, ч. I, ст. 4487.

[4]) Сводъ инстр., ст. 2, п. 1. Для веденія протоколовъ на избирательныя собранія командируются особые чиновники. Тамъ же, п. 2.

[5]) «Правила о выбор.», пунктъ 42.

[6]) Тамъ же и Св. инстр., ст. 3.

натору [1]). Что предпринимаютъ въ этомъ случаѣ министръ юстиціи и начальникъ губерніи—городовое положеніе не говоритъ. Думаемъ, въ рѣшеніи этого вопроса не было надобности: случаевъ столкновенія съ прокуроромъ за все время существованія городскихъ учрежденій, вѣроятно, не было. Но присутствіемъ при выборахъ отношеніе прокурорскаго надзора къ городскому управленію не ограничивалось; оно выражалось въ наблюденіи за всѣмъ ходомъ городскаго управленія: «надзоръ губернскаго прокурора непосредственно или чрезъ особаго его товарища», говоритъ городовое положеніе, «распространяется на распорядительную думу на равнѣ со всѣми губернскими мѣстами» [2]). Этотъ надзоръ надъ распорядительной думой выражается въ томъ, что всѣ «опредѣленія присутствія (распорядительной думы) съ подлинными докладными записками и отдѣльныя мнѣнія членовъ, передаются... къ просмотру губернскаго прокурора или товарища его [3]); товарищъ губернскаго прокурора или «одинъ изъ губернскихъ спрянчихъ» присутствуетъ при ежемѣсячномъ свидѣтельствованіи суммъ и книгъ распорядительной думы [4]). Губернскій стрянчій «просматриваетъ» извѣстныя постановленія торговой депутаціи [5]).

Очевидно, что такія несамостоятельныя учрежденія, какъ дума, депутатское собраніе и др., не могли сноситься съ правительственными учрежденіями въ такой формѣ, въ которой не было бы видно этого несамостоятельнаго характера ихъ; поэтому и по городовому положенію 1846 года формы сношеній городскихъ учрежденій остаются прежними [6]), т. е. дума или депутатское собраніе относится къ «губернскимъ мѣстамъ», напр., губернскому правленію съ рапортами, а отъ нихъ получаютъ указы.

Вотъ, въ нѣсколькихъ словахъ, организація, если можно такъ выразиться, правительственнаго надзора надъ городскимъ

---

[1]) Св. Зак. т. III, Уст. о сл. по выбор., ст. 114.

[2]) Тамъ же, т. II, ч. I, ст. 4484.

[3]) «Сводъ инстр»., ст. 284.

[4]) Тамъ же, ст. 562.

[5]) Тамъ же, 624.

[6]) См. Св. Зак., т. II, ч. I, ст. 4484, «форма сношеній думы съ разными мѣстами и лицами опредѣляется общими положеніями о думахъ».

управленіемъ по новому городовому положенію. Вопроса объ ответственности положеніе вовсе не касается; этотъ вопросъ остался въ томъ самомъ положеніи, съ которымъ мы уже познакомились, говоря объ ответственности въ «общемъ порядкѣ», т. е. по старому городовому положенію [1]).

Въ томъ немногомъ, что городовое положеніе 1846 года внесло въ организацію городскаго управленія новаго, нельзя обойти молчаніемъ того факта, совершенно чуждаго старому «общему порядку» этого управленія, что новое положеніе установило начало вознагражденія за службу по городскимъ выборамъ. Мы видѣли, что по старому положенію всѣ выборныя должностныя лица несли свою службу по закону совершенно безвозмездно, несли ее просто въ качествѣ повинности и очень тяжолой. Только по исключенію или въ обходъ закона въ нѣкоторыхъ городахъ извѣстныя должностныя лица получали за свой трудъ вознагражденіе отъ общества. Составители проэкта новаго городоваго положенія придавали этому обстоятельству немалое значеніе въ вопросѣ о самомъ состояніи городскаго управленія вообще и объ отношеніи къ этому послѣднему выборныхъ представителей общества. Въ виду этого начало вознагражденія службы городскому обществу и замѣнило собою начало безкорыстнаго служенія ему. Въ качествѣ примѣчанія къ одной изъ статей городоваго положенія того его отдѣла, который трактуетъ «о правахъ и преимуществахъ общественной городской службы», говорится, что «подробныя правила, о жалованьѣ чинамъ городскаго общественнаго управленія будутъ заключаться въ штатахъ» [2]); такимъ образомъ, вопросъ о размѣрѣ жалованья этимъ чинамъ предоставляется не рѣшенію самаго общества или его непосредственнаго представителя и олицетворителя, общей думы, а министерству внутр. дѣлъ; но штаты эти никогда не были изданы; стало быть, de facto то вопросъ о вознагражденіи служащихъ по выборамъ разрѣшался думой самой,

---

[1]) См. выше, стр. 232—236.

[2]) «Правила о выбор.», п. 49. Этимъ примѣчаніемъ только и ограничивается все, что говорится городовымъ положеніемъ о жалованьѣ; уже изъ этого видно, что вопросъ этотъ не смотря на его относительную важность, въ глазахъ законодателя не носилъ особеннаго значенія.

и именно думой общей, какъ это видно изъ перечисленія въ одной изъ инструкцій дѣлъ, «сужденію и рѣшенію гласныхъ общей думы подлежащихъ» [1]). Понятно, что штатами предполагалось опредѣлить не только размѣръ вознагражденія служащихъ обществу, но и тѣ должности, которыя должны быть обществомъ вознаграждаемы; а такъ какъ штаты не были изданы, то и эта сторона дѣла рѣшалась очевидно той же общей думой. Мы не имѣли возможности познакомиться съ журналами засѣданій общей думы за періодъ времени управленія Петербурга по началамъ городоваго положенія 1846 года, а потому и не можемъ рѣшить точно вопроса о томъ, какія должности вознаграждались. Изъ инструкцій распорядительной думѣ можно заключить, что члены этой думы, «чины торговой и хозяйственной полиціи» несомнѣнно получали жалованье [2]). Если припомнить, что городской голова и сословные старшины на самомъ дѣлѣ, вопреки закону, получали въ Петербургѣ вознагражденіе еще при старомъ порядкѣ [3]), то едва ли будетъ вѣроятнымъ, чтобы они не получали его теперь, по новому положенію, которымъ необходимость вознагражденія за общественную службу признавалась въ принципѣ [4]). Въ рубрикѣ «о правахъ и преимуществахъ общественной городской жизни» кромѣ права лицъ служащихъ по выборамъ на вознагражденіе городовое положеніе 1846 года вноситъ еще нѣсколько, сравнительно съ старымъ положеніемъ новыхъ «правъ и преимуществъ» въ родѣ права на почетнаго члена общей думы и права на награды и въ тоже время нѣсколько разширяетъ прежнія права на классы, мундиры и т. п. [5]). Все новое, занесенное въ этомъ

[1]) См. выше, стр. 473.

[2]) Св. инстр., ст. 452 и 454. Въ этихъ статьяхъ эти «чины» прямо перечисляются какъ получающіе жалованье «въ самой думѣ».

[3]) См. выше, стр. 207.

[4]) По городовымъ росписямъ, напечатаннымъ въ нѣкоторыхъ номерахъ Журнала министра внутр. дѣлъ и въ изданіи министерства Обществ. устройство и хозяйство городовъ (томъ второй) нѣтъ никакой возможности рѣшить вопроса о размѣрѣ вознагражденія и лицахъ его получающихъ: и тамъ и здѣсь приводятся лишь валовыя цифры по предмету «содержанія мѣстъ и лицъ городскаго управленія».

[5]) «Прав. о выборахъ» п. п. 46—50.

отношеніи новымъ положеніемъ носитъ совершенно тотъ же характеръ, исключая права на вознагражденіе и на почетное членство думы, какой носятъ его права и преимущества въ «общемъ порядкѣ»: всѣ эти права и преимущества раздаются государствомъ, а не обществомъ; всѣ онѣ являются въ силу этого результатомъ службы какъ бы правительственной, а не общественной, сближаютъ получающихъ ихъ съ правительственными чиновниками.

Мы видѣли, что городовое положеніе 1846 года сравнительно скоро стало подвергаться нѣкоторымъ болѣе или менѣе существеннымъ измѣненіямъ. Къ Москвѣ и Одессѣ не нашли уже возможнымъ примѣнить его даже и въ томъ измѣненномъ видѣ, который оно получило ко времени преобразованія учрежденій въ этихъ городахъ. Оно было сильно измѣнено и не въ виду только мѣстныхъ условій общественной жизни этихъ городовъ. Прежде чѣмъ перейдти къ примѣненію городоваго положенія 1846 года къ Москвѣ и Одессѣ, что составитъ содержаніе слѣдующаго отдѣла этого труда нашего, мы скажемъ еще нѣсколько словъ объ этомъ положеніи вообще.

Оправдались ли розовыя надежды составителей проэкта новаго городоваго положенія относительно тѣхъ результатовъ, къ достиженію которыхъ стремились они, трудясь надъ возложеннымъ на нихъ дѣломъ? Не рѣшаемся дать утвердительнаго отвѣта, не рѣшаемся сдѣлать этого, опираясь на содержаніе всей этой главы. Хотя мы и не можемъ привести здѣсь достаточное количество фактовъ, такъ какъ не имѣли для этого возможности, не будучи знакомы съ архивомъ петербургской думы, но во всякомъ случаѣ мы можемъ указать на нѣсколько отдѣльныхъ фактовъ на которые, думаемъ можно смѣло опереться въ нашихъ выводахъ о городовомъ положеніи 1846 года.

Мы видѣли, что по свидѣтельству министра внутр дѣлъ общая дума съ 1846 года по 1860 включительно собиралась «по всѣмъ отдѣленіямъ», т. е. въ общее собраніе всѣхъ отдѣленій— всего семнадцать разъ, и притомъ, исключительно только «по какимъ либо чрезвычайнымъ или же торжественнымъ случаямъ»;

всѣ же остальныя дѣла не чрезвычайныя и не торжественныя рѣшались по отдѣленіямъ [1]). Мы знаемъ, что по закону въ каждое изъ этихъ послѣднихъ должно было избираться по 150 человѣкъ, такъ что во всѣхъ отдѣленіяхъ въ совокупности должно было состоять 750 человѣкъ гласныхъ. На самомъ дѣлѣ это было далеко не такъ. На самомъ дѣлѣ за первые четыре трехлѣтія численный составъ петербургской думы ни разу не доходилъ даже до цифры шестисотъ [2]); причемъ, эта цифра гласныхъ общей думы распредѣлялась «между пятью отдѣленіями думы» такимъ образомъ, что лишь на купеческое и мѣщанское отдѣленія приходилось нормальное число ихъ—полтораста, на остальныя же три отдѣленія ихъ приходилось «приблизительно по сто» человѣкъ [3]). Прибавимъ къ этому еще и то, уже указанное

[1]) Въ «свѣдѣніяхъ отъ общихъ собраніяхъ всѣхъ отдѣленій общей думы», приложенныхъ къ запискѣ министра внутр. дѣлъ объизмѣн. обществ. управл. въ Петербургѣ (стр. 21—25) эти семнадцать собраній распредѣлены по годамъ и предметамъ. По годамъ они распредѣлялись такъ: въ 1846 году—три общихъ собранія; въ 1847, 1848, 1852, 1857 и 1858 годахъ—ни одного; въ 1849, 1850, 1853, 1855, 1856 и 1859—по одному; въ 1851 и 1854—по два; въ 1860—четыре. Дальше, въ одномъ 1861 году—одиннадцать общихъ собраній. Изъ семнадцати собраній восемь имѣли мѣсто исключительно ради производства выборовъ; четыре—«для открытія общей думы въ новомъ ея составѣ и для выслушанія отчета за прошлое трехлѣтіе»; одно—«для выслушанія высочайшей грамоты за сдѣланное городскимъ обществомъ денежное пожертвованіе въ пользу храбрыхъ защитниковъ русскаго флота». Только послѣднія четыре собранія изъ этихъ семнадцати, падающія всѣ на 1860 годъ и всѣ одиннадцать собраній 1861 года имѣютъ мѣсто дѣйствительно «для обсужденія разныхъ городскихъ дѣлъ касающихся всѣхъ сословныхъ отдѣленій общей думы», какъ выражаются «свѣдѣнія». Какъ будто въ концѣ 1859 года сталось что то изъ ряду вонъ выходящее съ петербургскимъ городскимъ обществомъ.

[2]) За первое трехлѣтіе (1847—1849 года) цифра гласныхъ общей думы доходила всего только до 588 человѣкъ; за второе трехлѣтіе—до 595; за третье трехлѣтіе—до 591; наконецъ, за четвертое—до 592; Журналъ государ. совѣта отъ 15 декабря 1861 года, № 88, стр. 9. См. также Журналъ министер. внутр. дѣлъ за 1847 г., ч. XIV; тамъ же, ч. XXX; и въ «свѣдѣніяхъ о составѣ общей думы», приложенныхъ къ той же запискѣ министра внутр. дѣлъ, стр. 21.

[3]) Тамъ же.

нами обстоятельство, что въ самыхъ отдѣленіяхъ, исключая развѣ одного перваго, вопросы рѣшались безъ всякихъ разсужденій о дѣлѣ: просто подписывалось заранѣе составленное рѣшеніе. Изъ всего этого нельзя не заключить что хотя, начиная съ введенія городоваго положенія 1846 года, общая дума и существуетъ въ Петербургѣ, но тѣмъ не менѣе тѣхъ функцій, которыя на нее возложены положеніемъ, она вовсе не отправляетъ, очевидно, ограничиваясь лишь подписываньемъ того, что сдѣлано ея спеціальными комиссіями или „распорядительной думой; а стало быть, общая дума рѣшительно не играла той роли, которая возлагалась на нее городовымъ положеніемъ и которая состояла въ изображеніи собою «городскаго общества» и дѣйствіи отъ имени этого послѣдняго, во имя его интересовъ. Мы уже знаемъ, что все городское управленіе, все городское хозяйство, насколько то и другое предоставлено было городскому самоуправленію, вѣдалось почти исключительно распорядительной думой, которая de facto въ силу только что указаннаго, являлась уже вполнѣ, исключительно единственнымъ учрежденіемъ, вѣдавшимъ городское управленіе. Такимъ образомъ, распорядительная дума играла въ сущности почти ту же роль, что и шестигласная дума.

Введеніе дворянъ-собственниковъ, какъ потомственныхъ, такъ и личныхъ, очевидно, не оправдало основанныхъ на этомъ обстоятельствѣ разсчетовъ. Представители просвѣщенія не отнеслись прежде всего, усерднѣе другихъ городскихъ классовъ къ своимъ обязанностямъ. Уже на первые выборы въ 1846 году избиратели отъ первыхъ двухъ владѣльческихъ классовъ — потомственныхъ дворянъ и личныхъ съ потомственными гражданами и разночинцами — явились, какъ на это вскользь уже было указано, въ такомъ количествѣ, которое не могло не поразить всѣхъ, возлагавшихъ такія блестящія надежды на эти высшіе элементы городскаго населенія: потомственныхъ дворянъ избирателей явилось всего двадцать восемь процентовъ общаго числа ихъ [1]), избирателей же втораго владѣльческаго класса — около тридцати процентовъ [2]); между тѣмъ какъ избиратели отъ остальныхъ трехъ

[1]) См. выше, стр. 417.

[2]) См. статья—«городскіе выборы въ Петербургѣ 1846 года». стр. 22—23.

слоевъ городскаго населенія явились въ количествѣ пятидесяти процентовъ [1]). Не болѣе исправно являлись въ отдѣленія общей думы и гласные отъ первыхъ двухъ городскихъ классовъ: на первое засѣданіе перваго отдѣленія думы изъ общаго числа гласныхъ этого отдѣленія, 120 человѣкъ, не явилось тридцать пять человѣкъ, т. е. почти тридцать процентовъ; во второе отдѣленіе не явилось двадцать два процента гласныхъ [2]); въ то время какъ въ купеческое, мѣщанское и ремесленное отдѣленіе не явилось всего по нѣсколько человѣкъ [3]) Почти тоже имѣло мѣсто и при выборахъ на слѣдующее, второе, трехлѣтіе въ 1850 году: потомственные дворяне явились въ избирательныя собранія въ количествѣ всего тридцати одного процента; а личные дворяне, потомственные граждане и разночинцы—въ количествѣ тридцати пяти процентовъ [4]). Такимъ образомъ, за три года существованія новыхъ городскихъ учрежденій усердіе этихъ лучшихъ слоевъ городскаго общества къ интересамъ этого послѣдняго увеличилось въ средѣ потомственныхъ дворянъ на три процента, а въ средѣ личныхъ—на пять, если только позволено будетъ мѣрить это усердіе процентнымъ отношеніемъ избирателей являющихся на выборы къ общему числу ихъ. Думаемъ, что не усерднѣе посѣщались и отдѣленія общей думы гласными этихъ двухъ классовъ. Нѣтъ, разумѣется, никакихъ основаній предполагать, чтобы гласные этихъ двухъ слоевъ городскаго населенія относились радивѣе или лучше менѣе индиферентно къ самымъ предметамъ

---

[1]) Тамъ же.

[2]) Хозяйств. деп., 2 гор. отд., 1 ст., дѣло № 6911, ч. I. Журналъ коммиссіи для введенія городоваго положенія (отъ 29 іюля 1849 года).

[3]) Тамъ же: изъ 149 гласныхъ отъ купцовъ не явилось всего 3 человѣкъ; изъ 117 мѣщанъ—только 10 человѣкъ и изъ 100 ремесленниковъ—семеро.

[4]) Данныя для опредѣленія % въ настоящемъ случаѣ дала намъ статья «городскіе выборы въ Петербургѣ» въ 1850 году, помѣщенная въ Журналѣ министр. внутр. дѣлъ за 1850 г., ч. XXX. стр. 30—236. Купцы явились въ количествѣ около половины; мѣщане—около четверти всѣхъ избирателей и цеховые ремесленники больше половины. Тамъ же, стр. 247, 250, 252 и 255

вѣдѣнія общей думы. Нѣтъ основаній также думать, чтобы ихъ гласные оправдали надежды составителей городоваго положенія въ качествѣ членовъ распорядительной думы. Если нѣтъ основаній къ такимъ надеждамъ, за то есть данныя къ тому, чтобы заключить, что представители этихъ образованныхъ классовъ городского населенія вмѣстѣ съ «членомъ отъ короны» рѣшительно оказались несостоятельными сдѣлать изъ распорядительной думы то, что хотѣлъ видѣть въ ней законодатель: уже въ 1849 году произведенной чиновникомъ министерства внутр. дѣлъ ревизіи оказалось, что въ распорядительной думѣ царятъ «упущенія и безпорядки въ дѣлопроизводствѣ» [1]). Таже ревизія узнала, что торговая депутація, подчиненная, какъ мы видѣли, распорядительной думѣ, состоящая въ ея непосредственномъ вѣдѣніи, до того «не радѣла» къ общественнымъ интересамъ, что въ теченіи трехлѣтія не сдѣлала слѣдующихъ по закону взысканій съ торговцевъ на сумму въ 25 тысячъ рублей, и не сдѣлала ихъ по донесенію ревизора только потому, что «отчасти не знала въ чемъ ея обязанности»(!) [2]).

Уже этихъ немногихъ, но въ достаточной степени характерныхъ, фактовъ совершенно достаточно для того, чтобъ убѣдиться, что новая организація петербургскихъ городскихъ учрежденій въ дѣйствительности ни въ какомъ случаѣ не давала тѣхъ результатовъ, на которые разсчитывали при ея введеніи, и едвали въ этомъ отношеніи особенно далеко ушла отъ старой организаціи. Причины этого печальнаго явленія, разумѣется, прежде всего въ самой жизни; но во всякомъ случаѣ не слѣдуетъ игнорировать по отношенію къ этому явленію и тѣхъ началъ,

---

[1]) Хозяйств. деп., 2 гор. отд., 1 ст., дѣло № 6911, ч. I Журн. времен. комиссіи за 22 января 1849 года; ревизоръ (чиновникъ комиссіи Гирсъ) видѣлъ причину этого обстоятельства главнымъ образомъ въ томъ, что городской голова, благодаря тому, что былъ членомъ нѣсколькихъ совѣтовъ и многихъ комитетовъ, не могъ пріѣзжать въ думу во время; почему и проектировалъ возложить председательство въ распорядительной думѣ на старшаго (по числу чиновъ) члена ея.

[2]) Тамъ же, рапортъ министру внутр. дѣлъ члена комиссіи отъ 13 января 1851 года.

на которыхъ покоилась эта организація, самаго, такъ сказать, существа ея.

Въ своемъ мѣстѣ мы указывали на неравномѣрность представительства всѣхъ городскихъ сословій въ общей и распорядительной думахъ [1]); мы видѣли, что дворянство представлялось сильнѣе по крайней мѣрѣ нѣкоторыхъ изъ остальныхъ городскихъ сословій, какъ въ общей, такъ и въ распорядительной думѣ; но это преобладаніе лишь относительное. Если взглянуть на составъ обѣихъ думъ безотносительно, то увидимъ, что преобладающимъ элементомъ въ той и другой является во всякомъ случаѣ торгово-промышленный слой населенія Петербурга уже и по закону; тѣмъ болѣе преобладающимъ онъ былъ въ дѣйствительности, если только согласиться, что за все время существованія положенія 1846 года дворянскіе гласные также ревниво относились къ дѣлу, какъ относились они къ нему въ началѣ введенія этого положенія. Если это такъ, то какимъ же образомъ могъ обновиться духъ городскихъ учрежденій, какъ могло измѣниться направленіе ихъ дѣятельности, отношеніе личнаго состава ихъ къ общественнымъ интересамъ. Характеръ торгово-промышленнаго населенія, степень его образованности и развитія въ теченіи сороковыхъ, пятидесятыхъ, даже пожалуй шестидесятыхъ годовъ вовсе не имѣли никакихъ причинъ преобразиться не только во что то неузнаваемое, но и преобразиться хоть сколько нибудь: большинство торгово-промышленнаго населенія состояло все изъ тѣхъ же классовъ неосвобожденныхъ отъ тѣлеснаго наказанія, отбывающихъ рекрутскую повинность, сплошь и къ ряду тѣсно связанныхъ, въ отдѣльныхъ членахъ своихъ, съ крѣпостнымъ населеніемъ. Средства къ развитію по образованію этихъ классовъ оставались тѣже—сама жизнь съ ея неблестящими условіями: школа за этотъ періодъ времени не сдѣлала ни въ качественномъ, ни въ количественномъ отношеніи шага впередъ; да и не могла сдѣлать его: школы государственныя не особенно росли, тѣмъ менѣе могли расти школы общественныя: городское общество не тратило да и не могло тратить на нихъ больше, чѣмъ тратило оно до 1846 года; мы видѣли, предметы вѣдѣнія думы или лучше

[1]) См. выше, стр. 446.

расходы ея остались тѣже самые, что были и раньше; тѣми же остались и отношенія расходовъ, удовлетворяющихъ по преимуществу обще-государственнымъ потребностямъ и нуждамъ, къ расходамъ на нужды и потребности чисто городскія; а изъ этихъ послѣднихъ расходъ на содержаніе «мѣстъ и лицъ городскаго управленія» игралъ слишкомъ значительную роль [1]).

Если сами жизненныя условія не измѣнились къ лучшему, если онѣ не благопріятствовали развитію городскаго самоуправленія, то не больше благопріятствовало этому развитію и само новое городовое положеніе. Что внесло это положеніе дѣйствительно новаго сравнительно съ старымъ? Вопросъ на который пожалуй и не легко отвѣтить. Правда, «новымъ» является, по крайней мѣрѣ de facto, участіе въ городскомъ управленіи дворянства; «новымъ», притомъ также только de facto, нельзя не считать и того, что общая дума является на сцену. А дальше? Дальше къ «новому» придется отнести урегулированье канцелярскаго дѣлопроизводства, регулированье его до мелочей; нельзя не причислить къ новому же нѣкоторыхъ, такъ сказать, подробностей относительно, напр., выборовъ, количественнаго состава городскихъ учрежденій и т. п. Но чтожъ новаго внесло городовое положеніе 1846 года по самому существу дѣла; какія новыя на-

[1]) Мы имѣли подъ руками валовыя цифры расходовъ по рубрикамъ за время отъ 1846 по 1855 годъ включительно. Изъ общей суммы городскихъ доходовъ въ два мильона съ небольшимъ расходы на учебныя и благотворительныя заведенія за всѣ эти десять лѣтъ ни разу не доходили до трехъ сотъ тысячъ рублей (наибольшая сумма—222889 рублей, которая тратилась на этотъ предметъ въ 1850—1853 года); а изъ этой суммы только очень скромная доля, разумѣется, тратилась на «учебныя» заведенія. «Содержаніе мѣстъ и лицъ городского управленія» въ нѣкоторые годы (1848, 1849, 1851, 1852 и 1854) превышала цифру восьми сотъ тысячъ рублей; въ эту суммы входили расходы на полицію, жандармовъ и т. п.; къ этому нужно еще присоединить почтенную сумму расхода на «помѣщеніе войскъ»; сумма эта въ каждый изъ данныхъ десяти лѣтъ превышала цифру двухъ сотъ тысячъ. Хоз. департ., 2 гор. отд., 1 ст., дѣло № 1163, приложеніе къ отчету временной коммиссіи. См. также Обществ. устр. и хоз. городовъ, т. II, стр. 416 и 417; здѣсь мы имѣемъ цифры за 1858 годъ: расходъ на «благотворительныя и другія общеполезныя заведенія» (въ нихъ и учебныя) поднялся до 318000 рублей.

чала внесло оно въ качествѣ основъ городскаго самоуправленія? Вотъ на этотъ то вопросъ, думаемъ, не колеблясь, слѣдуетъ отвѣчать—ничего или очень, очень немного.

Городовое положеніе 1846 года покоится все на томъ же сословномъ началѣ, что и положеніе 1785 года, только проведенномъ несравненно послѣдовательнѣе. Между сословнымъ обществомъ и его сословными представителями и по положенію 1846 года, какъ и прежде, нѣтъ никакой связи: распорядительная дума, мы видѣли, не обязана никакой отчетностью и отвѣтственностью передъ общей думой, какъ представителемъ самого городскаго общества; какъ и прежде, это послѣднее въ сущности лишь даетъ изъ себя, изъ своей среды личный составъ тѣхъ учрежденій, которымъ правительство вручаетъ подъ своимъ надзоромъ управленіе городскими дѣлами; другой, болѣе внутренней связи между этими учрежденіями и самимъ обществомъ нѣтъ. Правительственная опека, въ которой составители проэкта и многіе вообще администраторы видѣли одну изъ главнѣйшихъ причинъ неудовлетворительности стараго положенія новымъ вовсе не устранена; правда, отношенія городскихъ учрежденій къ органамъ правительственной власти нѣсколько болѣе опредѣлены, но только нѣсколько болѣе, а неопредѣлены вполнѣ, во всѣхъ сторонахъ своихъ [1]). Разумѣется, эта бо́льшая опредѣленность нѣсколько

---

[1]) Иллюстрируемъ это положеніе примѣромъ изъ практики городскаго самоуправленія. Въ 1850 году, вслѣдъ за состоявшимися выборами, «комиссія» получила отъ военнаго генер. губернатора «секретное» предложеніе немедленно удалить изъ гласныхъ только что выбраннаго въ среду ихъ нѣкоего купца Пикніева, какъ «вреднаго сектанта». Комиссія стала въ очень неловкое положеніе, получивъ это «предложеніе»: сдѣлать отъ себя такое предложеніе общей думѣ «было бы», разсуждала она, «нѣсколько странно» (!) Это повлекло бы составленіе «секретнаго общественнаго приговора, чего никогда еще не было». Примѣчаніе къ ст. 418, тома III, Св. Зак., по новому городовому положенію, очевидно, силы не имѣло. Коммиссія разсуждала, что «освобожденіе раскольниковъ отъ городской службы было бы льготой для нихъ». Министръ внутр. дѣлъ вывелъ коммиссію изъ ея неловкаго положенія, предписавъ уволить Пикніева «по прошенію». Хоз. департ., 2 гор. отд., 1 столъ, дѣло (о вторыхъ выборахъ) № 1163. Въ этомъ же самомъ дѣлѣ мы встрѣчаемся и еще съ однимъ фактомъ: на второе трехлѣтіе

изменила формы проявленія опеки, но характеръ, самое существо ея осталось тоже самое. Опека вовсе еще не перешла въ надзоръ. Вообще, городовое положеніе 1846 года по отношенію къ самоуправленію рѣшительно не сдѣлало никакого шага впередъ. Но за то оно сдѣлало значительный шагъ впередъ въ дѣлѣ развитія канцелярскаго дѣлопроизводства въ городскихъ учрежденіяхъ. Масса «инструкцій», изданныхъ въ руководство каждому изъ этихъ учрежденій съ необыкновенными любовью и тщательностью, останавливается именно на этой сторонѣ дѣятельности ихъ. Если въ старомъ городскомъ строѣ жаловались на гнетущій канцеляризмъ, то съ неменьшимъ основаніемъ можно пожаловаться на него и въ новомъ строѣ Петербурга. Вся разница лишь въ томъ, что по старому положенію этотъ канцеляризмъ, выработавшись путемъ чисто рутинной практики, ничѣмъ не регулированный, составлялъ для выборныхъ членовъ городскихъ учрежденій родъ какого то таинства, чего то совершенно непонятнаго, пожалуй, даже страшнаго. По новому положенію таинственность изчезаетъ покрайней мѣрѣ для грамотныхъ людей, но не изчезаетъ необычная важность, которая должна была ставить въ тупикъ выборныхъ, даже и не совсѣмъ темныхъ [1]). Въ виду, вѣроятно, этой,

---

выбраны были нѣкіе братья Лѣсниковы: одинъ городскимъ головой, а другой—членомъ распорядительной думы, вопреки категорическому запрещенію закона («Прав. о выб.», п. 12). Несмотря на это, дѣло почему то восходило на разсмотрѣніе I департамента сената, который допустилъ совмѣстную службу этихъ братьевъ въ качествѣ «изъятія изъ правилъ о выборахъ»; рѣшеніе восходило на высочайшее усмотрѣніе и было утверждено императоромъ.

[1]) Сложность и запутанность «порядка дѣлопроизводства» была сознана еще въ концѣ пятидесятыхъ годовъ, когда на нее указалъ военный генер. губернаторъ Игнатьевъ, который и внесъ свои предположенія по этому предмету въ министерство внутр. дѣлъ; но предположеніямъ этимъ рѣшено было дать ходъ не прежде, какъ по утвержденіи внесенныхъ въ государственный совѣтъ предположеній объ измѣненіяхъ и дополненіяхъ въ правилахъ объ общественномъ управленіи С.-Петербурга»; «измѣненія» состоялись въ 1862 году; но дѣло «о порядкѣ дѣлопроизводства», очевидно, не двигалось: ни въ полномъ Собраніи Законовъ, ни въ «Сборн. цирк. и инстр. министерства вн. дѣлъ», изд. Чудовскаго, ничего по этому предмету мы не нашли.

такъ сказать, канцелярской сложности городскаго, управленія временная комиссія, учрежденная вмѣстѣ съ изданіемъ новаго городоваго положенія ради введенія, примѣненія къ жизни, этого послѣдняго, просуществовала цѣлыя одиннадцать лѣтъ, будучи закрыта лишь 1 ноября 1857 года; всѣ эти одиннадцать лѣтъ она, по ея собственнымъ словамъ, имѣла «постоянный, строгій надзоръ» за примѣненіемъ новаго городоваго положенія или лучше за дѣлопроизводствомъ по этому положенію [1]). Главнѣйшимъ результатомъ дѣятельности этой комиссіи было именно изданіе массы инструкцій «въ руководство» городскимъ учрежденіямъ при отправленіи главнымъ образомъ ихъ канцелярскихъ функцій.

Нельзя, думаемъ, отрицать, что такой характеръ «дѣлопроизводства» вліялъ на отношеніе къ городскому управленію тѣхъ сословій, которыя были призваны вѣдать его. Нѣтъ сомнѣнія, что онъ былъ причиной того, что разсчеты составителей проэкта на дворянскій элементъ не оправдались; еще меньше можетъ быть сомнѣнія въ томъ, что онъ же, этотъ характеръ городскаго управленія, значительно вліялъ на то, что «выборы въ общественныя должности», какъ говоритъ ревизоръ, «производились самымъ неудовлетворительнымъ образомъ»; а подъ этимъ неудовлетворительнымъ производствомъ разумѣлись такія вещи, какъ уклоненіе отъ выборовъ чуть не всѣхъ сколько нибудь годныхъ къ дѣлу людей; уклоненіе ихъ отъ службы такими путями, какъ пожертвованіе въ пользу «общественной казны», выѣздъ изъ города и т. п.; перспектива служенія обществу до того была не привлекательна, что по свѣдѣніямъ, добытымъ той же ревизіей городскихъ учрежденій за первое трехлѣтіе ихъ существованія, сословныя общества, случалось, выбирали въ ту или иную общественную службу кого либо изъ наиболѣе достаточныхъ своихъ членовъ прямо съ цѣлью «насолить» ему, съ цѣлью заставить его откупиться отъ службы именно пожертвованіемъ въ пользу общественной казны [2]).

---

[1]) Хоз. деп., 2 гор. отд., 1 столъ, дѣло № 1855.

[2]) Хоз. деп., 2 гор. отд., 1 столъ, дѣло № 6911, ч. I, журналъ комиссіи отъ 29 іюля 1849 г.

Это ли имѣлось въ виду при изданіи городоваго положенія 1846 года? Положеніе стремилось къ діаметрально-противоположному. Оно не достигло его и не достигло, повторяемъ, не потому только, что сама жизнь не представляла къ тому благопріятныхъ условій, но и потому, что само городовое положеніе не только не содержало въ себѣ ничего, что было бы въ силахъ противодѣйствовать этимъ жизненнымъ условіямъ, но на оборотъ, содержало въ себѣ многое, что содѣйствовало этимъ условіямъ.

Обратимся къ ознакомленію съ строемъ городскаго управленія въ Москвѣ и Одессѣ, строемъ, основанномъ на началѣ городоваго положенія 1846 года, представляющимъ собою нѣкоторое примѣненіе этого положенія къ мѣстнымъ условіямъ этихъ двухъ городовъ. Посмотримъ, что представляетъ собою этотъ строй сравнительно съ петербургскимъ.

ОТДѢЛЪ ВТОРОЙ.

Примѣненіе городоваго положенія 1846 года къ Москвѣ и Одессѣ.

ГЛАВА I.

Ходъ работъ по примѣненію положенія 1846 года къ Москвѣ и Одессѣ.

Въ томъ самомъ году, когда военный генералъ-губернаторъ Петербурга входилъ на высочайшее имя съ докладной запиской о необходимости нѣкоторыхъ измѣненій въ городовомъ положеніи 1846 года, изъ Москвы и Одессы шли въ Петербургъ «ходатайства» о примѣненіи къ общественному управленію этихъ городовъ того самаго городоваго положенія, объ измѣненіяхъ котораго шла рѣчь. Отъ Москвы и Одессы не отстали и другіе города европейской Россіи. Въ январѣ 1859 года «ходатайствовала» Москва; въ маѣ—Одесса; за ними въ томъ же году потянулись «рядъ городовъ» съ тѣми же ходатайствами; «ходатайства» осѣдаютъ министерство внутр. дѣлъ и въ шестидесятыхъ годахъ

Всѣ просятъ о примѣненіи въ нихъ городоваго положенія Петербурга, «основываясь на мѣстныхъ свѣденіяхъ и потребностяхъ». Уже въ декабрѣ 1861 года государственный совѣтъ, разсматривая возбужденный петербургскимъ военнымъ генер. губернаторомъ вопросъ объ измѣненіяхъ положенія 1846 года и утверждая нѣкоторыя изъ этихъ измѣненій, находилъ «весьма желательнымъ, чтобы министръ внутр. дѣлъ нынѣ же и безотлагательно далъ ходъ дѣлу о примѣненіи того же порядка ко всѣмъ другимъ городамъ имперіи»[1]). 20 марта 1862 года это мнѣніе государственнаго совѣта было высочайше утверждено и министерство внутр. дѣлъ дѣйствительно «безотлагательно» приступило къ преобразованію городскихъ учрежденій. Но къ этому времени—марту 1862 года—городское управленіе Москвы уже успѣли построить на началахъ петербургскаго положенія, а управленіе Одессы строили; а въ самомъ началѣ работъ министерства о преобразованіи городскаго устройства и управленія вообще—въ апрѣлѣ 1863 года—и управленіе этого города было уже организовано на тѣхъ же началахъ, что и Москвы.

I. Въ январѣ 1859 года дворянство московской губерніи на губернскомъ собраніи большинствомъ двухъ сотъ шестидесяти четырехъ голосовъ противъ тридцати пяти постановило «ходатайствовать передъ высшимъ начальствомъ» о преобразованіи состава московской городской думы по примѣру петербургской; т. е. другими словами, дворяне рѣшили ходатайствовать о томъ, что бы тѣ изъ нихъ, которые владѣли въ Москвѣ недвижимой собственностью, считались членами московскаго городскаго общества и принимали участіе въ управленіи дѣлами этого общества. Въ томъ же январѣ это постановленіе губернскаго дворянскаго собранія представлено было въ министерство внутреннихъ дѣлъ, откуда поступило на высочайшее усмотрѣніе. Императоръ разрѣшилъ «дать дальнѣйшій ходъ ходатайству», причемъ указалъ на необходимость имѣть въ виду при рѣшеніи вопроса тѣ измѣненія въ городовомъ положеніи 1846 года, о которыхъ, какъ мы знаемъ,

[1]) Гос. Совѣтъ, департ. экон. и законовъ, 15 дек. 1861 г., № 88.

именно въ это время шла рѣчь Это высочайшее рѣшеніе въ іюлѣ того же 1859 года передано было тогдашнему московскому военному генер. губернатору (гр. Строгонову), который, по словамъ записки министра внутреннихъ дѣлъ, «счелъ необходимымъ такъ же приступить къ преобразованію городскаго управленія». Но ему не удалось этого сдѣлать. Дѣятельное участіе въ этомъ преобразованіи принималъ новый военный генер. губернаторъ, генералъ адъютантъ Тучковъ.

Получивъ въ октябрѣ мѣсяцѣ изъ министерства внутреннихъ дѣлъ высочайше утвержденное положеніе комитета министровъ о нѣкоторыхъ частныхъ измѣненіяхъ въ городовомъ положеніи 1846 года, генералъ адъютантъ Тучковъ отвѣчалъ въ министерство, что въ виду разстройства городскаго хозяйства Москвы, въ виду «настоятельной необходимости» преобразованія всего городскаго управленія ея, онъ находитъ необходимымъ учредить особый комитетъ, который занялся бы разработкой вопроса, опираясь на начала городскаго устройства и управленія Петербурга. Такимъ образомъ, ходатайство московскаго дворянства о введеніи нѣкоторыхъ изъ его представителей въ составъ городскаго общества очень быстро, въ томъ же году, переродилось, такъ сказать, въ вопросъ о преобразованіи городскихъ учрежденій Москвы вообще.

Двадцать третьяго октября все того же 1859 года проэктированный военнымъ генералъ губернаторамъ комитетъ былъ открытъ подъ его личнымъ предсѣдательствомъ. Комитетъ былъ составленъ изъ правительственныхъ чиновниковъ и представителей дворянства, купечества и московскихъ домовладѣльцевъ. Въ качествѣ первыхъ вошли: чиновникъ, состоящій при военномъ генералъ губернаторѣ, чиновникъ губернской канцеляріи и предсѣдатель уголовной палаты [1]); представителемъ дворянства былъ уѣздный предводитель его; купечества—городской голова; а «какъ» депутатъ со стороны домовладѣльцевъ—одинъ изъ почетныхъ гражданъ [2]). Этотъ составъ комитета опредѣленъ самимъ военнымъ генералъ-губернаторомъ

[1]) Дѣйств. статскій совѣтникъ Игнатьевъ, надвор. совѣтникъ Селивановъ и надвор. совѣтникъ Лосевъ.

[2]) Предводитель дворянства—А. Рябининъ, городской голова

Комитетъ принялся за дѣло очень энергично: черезъ шесть мѣсяцевъ—къ десятому марта 1860 года—имъ былъ уже составленъ проэктъ новаго городоваго положенія Москвы и представленъ въ министерство внутреннихъ дѣлъ. Проэктъ состоялъ изъ четырехъ главъ, содержавшихъ въ себѣ семьдесятъ пять параграфовъ. Первая глава—«о составѣ, предметахъ и образѣ дѣйдѣйствій московскаго общественнаго управленія»—распадалась на три отдѣленія: a) «о составѣ, предметахъ и дѣйствіяхъ общей городской думы»; b) «о составѣ, предметахъ и дѣйствіяхъ распорядительной думы» и c) «о составѣ и предметахъ частныхъ управленій общественныхъ»; вторая глава трактовала о «порядкѣ назначенія гласныхъ общей думы и замѣщенія должностей по городовому общественному управленію»; третья глава—«о порядкѣ выборовъ и собраній для оныхъ»—опять распадалась на три отдѣленія: a) «собранія городскаго общества», b) «собранія для выборовъ въ общей городской думѣ» и c) «собранія для выборовъ нѣкоторыхъ сословій въ частности». Послѣдняя глава, четвертая, состояла всего изъ трехъ параграфовъ и трактовала «о правахъ и преимуществахъ общественной городской службы». Къ проэкту была приложена «объяснительная записка московскаго военнаго генер. губернатора», содержавшая въ себѣ мотивы тѣхъ отступленій проэкта отъ городоваго положенія 1846 года, которыя позволилъ себѣ комитетъ, составлявшій его. Въ качествѣ какъ бы таковаго же разъясненія извѣстныхъ постановленій проэкта прилагалась и записка о «настоящемъ положеніи городскаго управленія въ Москвѣ», составленная Игнатьевымъ, ревизовавшимъ это управленіе; притомъ, военный генер. губернаторъ ходатайствовалъ о томъ, чтобы разрѣшена была въ Москвѣ особая коммиссія «для пріуготовительныхъ работъ по введенію новаго общественнаго устройства», а вмѣстѣ съ тѣмъ и о разрѣшеніи имѣющему быть введеннымъ новому городскому управленію руководствоваться въ своей дѣятельности инструкціями петербургскаго городскаго управленія, пока не будутъ выработаны таковыя же московской коммиссіей. Надобность въ томъ и другомъ открылась, однако, еще не скоро: проэктъ московскаго комитета претерпѣвалъ измѣненія почти въ теченіи двухъ лѣтъ.

Шерлѣевъ и почетный гражданинъ Четвериковъ.

Проэктъ направленъ былъ предварительно «на заключеніе» министровъ—финансовъ и юстиціи, собственно въ тѣхъ частяхъ его, которыя «относились до ихъ вѣдомства». Министры «не встрѣтили препятствій къ приведенію проэкта въ исполненіе» и сдѣлали лишь очень незначительныя замѣчанія на нѣкоторыя статьи его. Но зато значительныя разнорѣчія возбудилъ проэктъ въ министерствѣ внутреннихъ дѣлъ: соображенія министра касались почти каждаго пункта или параграфа проэкта, уклонявшагося отъ того или инаго опредѣленія городоваго положенія 1846 года; на основаніи этихъ соображеній московскій проэктъ былъ значительно измѣненъ и дополненъ. Въ немъ получился уже восемьдесятъ одинъ параграфъ. Въ этомъ измѣненномъ видѣ онъ и представленъ былъ пятаго октября 1861 года въ государственный совѣтъ, гдѣ въ соединенныхъ департаментахъ законовъ и экономіи потерпѣлъ еще нѣкоторыя измѣненія и вышелъ оттуда еще разъ въ видѣ новаго проэкта, который, будучи внесенъ въ общее собраніе государственнаго совѣта, 29 января 1862 года былъ разсмотрѣнъ этимъ послѣднимъ; а 20 марта того же 1862 года былъ утвержденъ императоромъ и опубликованъ. Изданное городовое положеніе состояло изъ тѣхъ же четырехъ главъ, что и проэктъ московскаго комитета, но уже не изъ семидесяти пяти, а изъ восьмидесяти четырехъ параграфовъ. Тоже высочайше утвержденное мнѣніе государственнаго совѣта отъ 20 марта 1862 года установило «для необходимыхъ предварительныхъ распоряженій по введенію положенія, учредить въ Москвѣ временную коммиссію», опредѣленіе состава которой предоставлено московскому военному генер. губернатору, который имѣетъ за нею «ближайшее наблюденіе» и «даетъ ей необходимыя разрѣшенія», обращаясь «въ случаѣ сомнѣній» съ его стороны къ министру внутреннихъ дѣлъ, который или разрѣшаетъ эти сомнѣнія самъ или испрашиваетъ, черезъ комитетъ министровъ, высочайшее повелѣніе. По введеніи положенія коммиссія имѣетъ заняться составленіемъ штатовъ городскаго управленія, инструкцій для городскихъ учрежденій; а до изданія этихъ послѣднихъ, московское управленіе должно руководствоваться петербургскими инструкціями [1]).

[1]) 2 П. С. З., № 38078, мнѣніе госуд. сов., п. 1—5.

Только больше года спустя по изданіи новаго городоваго положенія, именно десятаго апрѣля 1863 года, открыта была въ Москвѣ общая дума, за которой черезъ два съ небольшимъ мѣсяца послѣдовало и открытіе думы распорядительной. Къ октябрю того же 1863 года временная коммиссія успѣла выработать одиннадцать инструкцій [1]).

II. Почти полгода послѣ того какъ московское дворянство постановило ходатайствовать объ измѣненіи московскаго городскаго устройства,—22 мая 1859 года—къ министру внутреннихъ дѣлъ поступило отъ новороссійскаго и бессарабскаго военнаго генералъ-губернатора «графа Строгонова» отношеніе, въ которомъ этотъ послѣдній «испрашивалъ» у министра «ходатайства его объ испрошеніи высочайшаго соизволенія на дарованіе Одессѣ» новаго городскаго устройства по образцу петербургскаго. Генералъ-губернаторъ такое свое отношеніе мотивировалъ между прочимъ тѣмъ, что Одесса занимаетъ «первое мѣсто послѣ столицъ по своему торговому положенію и сложности городскаго хозяйства». Это одно обстоятельство по мнѣнію генералъ-губернатора уже не можетъ не считаться достаточной причиной къ реформѣ городскаго устройства и управленія; но видимо болѣе важной и настоятельной побудительной причиной къ этому въ его глазахъ являлось то обстоятельство, что «административная дѣятельность начальства не можетъ безъ постояннаго участія всего общества и предоставленія ему первой инициативы въ дѣлахъ общественнаго управленія, изыскивать прочные и наименѣе обременительные для народонаселенія способы къ улучшенію городскаго хозяйства». Приэтомъ графъ для вящей убѣдительности этого своего положенія, указываетъ на то, что самоуправленіе городское не только практикуется всѣми западно-европейскими государствами, но «принято даже въ Константинополѣ и другихъ государствахъ востока»(?). Какъ и московскій военный генералъ-губернаторъ,

[1]) Весь этотъ очеркъ составленъ по дѣлу хозяйств. деп. министер. внутр. дѣлъ, 2 гор. отд., 1 ст., № 197—Преобразованіе московскаго городскаго управленія.

графъ ходатайствуетъ вмѣстѣ съ тѣмъ, чтобы самое составленіе новаго городоваго положенія было возложено на особый мѣстный временный комитетъ, опредѣляемый въ его составѣ военнымъ генер губернаторомъ Комитетъ этотъ онъ проэктировалъ изъ нѣсколькихъ чиновниковъ, по назначенію генер. губернатора, уѣзднаго предводителя дворянства, городскаго головы и одного почетнаго гражданина; предсѣдателемъ комитета проэктировался одесскій градоначальникъ.

Высочайшее разрѣшеніе не замедлило состояться, и комитетъ проэктированный генералъ-губернаторомъ былъ открытъ 19 октября 1859 года. Съ этого момента, не смотря на такое по видимому горячее отношеніе къ дѣлу самаго предсѣдателя открытаго комитета, о дѣятельности послѣдняго нѣтъ, что называется, ни слуху, ни духу въ теченіи болѣе чѣмъ года. Въ концѣ января 1861 году министерство нашлось вынужденнымъ по этому поводу обратиться съ запросомъ къ генералъ-губернатору. Какъ бы въ отвѣтъ на этотъ запросъ, въ началѣ апрѣля того же 1861 года въ министерствѣ былъ полученъ составленный комитетомъ проэктъ новаго городскаго управленія. Проэктъ состоялъ изъ трехъ главъ и ста семидесяти четырехъ статей, онъ сопровождался «мотивами» и запиской, содержавшей въ себѣ «свѣдѣнія о настоящемъ состояніи общественнаго управленія въ Одессѣ». Мотивировались всѣ отступленія по тому или иному предмету отъ положеній 1846 года Изъ министерства проэктъ, по полученіи заключеній министровъ юстиціи и финансовъ, въ январѣ 1863 года, т. е. почти два года спустя по полученіи его въ министерствѣ изъ Одессы, препровожденъ былъ на «заключеніе» главноуправляющаго II отдѣленіемъ собственной Е. И. В. канцеляріи, барона Корфа; когда заключеніе этого послѣдняго было получено, министерствомъ внутреннихъ дѣлъ внесенъ былъ—26 января того же 1863 года—переработанный имъ проэктъ въ государственный совѣтъ; проэктъ внесенный въ это государственное учрежденіе уже состоялъ изъ четырехъ главъ и болѣе чѣмъ вдвое меньшаго, чѣмъ сколько ихъ было въ проэктѣ комитета, числа статей (восьмидесяти двухъ). По разсмотрѣніи проэкта въ соединенныхъ департаментахъ законовъ и экономіи и общемъ собраніи государственнаго совѣта, мнѣніе этого послѣдняго о введе-

нiи новаго городоваго положенiя въ Одессѣ было утверждено 30 апрѣля 1863 года. Государственный совѣтъ необходимость проэктированной генер. губернаторомъ временной коммиссiи призналъ, ограничивъ, однако, время ея существованiя только однимъ годомъ и опредѣливъ на ея содержанiе по триста рублей въ мѣсяцъ изъ городскихъ доходовъ. Отношенiя коммиссiи къ генералъ-губернатору опредѣлены также какъ и отношенiя къ военному генер. губернатору московской коммиссiи [1]). Въ теченiи того же 1863 года новое городовое устройство было введено въ Одессѣ [2]).

Изъ представленнаго коротенькаго очерка хода работъ по составленiю новыхъ городовыхъ положенiй для Москвы и Одессы видно, что этотъ ходъ отличается нѣсколько отъ таковаго же хода работъ по составленiю проэкта городоваго положенiя 1846 года. Въ работахъ по составленiю послѣдняго представители общества городскаго, мы видѣли, никакого непосредственнаго участiя не принимали: лишь изрѣдка находилось нужнымъ спросить мнѣнiя предводителя дворянства или городскаго головы. Самая разработка проэкта принадлежала учрежденiю, составъ котораго былъ исключительно правительственный; притомъ, учрежденiю, состоявшему при хозяйственномъ департаментѣ министерства. Не то—при работахъ надъ городовыми положенiями Москвы и Одессы. Здѣсь учрежденiя, которымъ поручается составленiе проэктовъ, прежде всего учрежденiя мѣстныя, а потомъ по своему составу особенно характерныя: и въ московскомъ, и въ одесскомъ комитетахъ составъ на половину правительственный, на половину общественный Такимъ образомъ, при составленiи того и другаго проэкта представители общества, въ лицѣ предводителя дворянства, городскаго головы и почетнаго гражданина, приглашены

---

[1]) 2 П. С. З. № 39567 пп. 2—5.

[2]) Этотъ очеркъ хода работъ по примѣненiю городоваго положенiя 1846 года въ Одессѣ сдѣланъ по дѣлу хозяйст. деп. мин. внутр. дѣлъ, 2 гор. отд., 1 ст., № 1645.

уже къ непосредственному, активному участію въ работахъ. Фактъ очень знаменательный, указывающій на рѣшительный поворотъ во взглядахъ правительства на общество вообще, городское въ частности; фактъ, указывающій на тѣсную связь дѣйствій правительства въ данной сферѣ съ образомъ дѣйствій его въ великомъ дѣлѣ освобожденія крестьянъ; фактъ, послуживший указаніемъ на то, какъ будетъ дѣйствовать правительство въ организаціи самоуправленія во всѣхъ городахъ имперіи.

ГЛАВА II.

Городовое положеніе 1846 года, примѣненное къ Москвѣ и Одессѣ.

Ради удобства самаго изложенія мы не будемъ въ настоящей главѣ излагать отдѣльно новую организацію городскаго управленія въ Москвѣ и Одессѣ. Мы постараемся познакомить съ тою и другою въ системѣ, нами установленной уже; мы будемъ говорить о городскомъ обществѣ, его органахъ, ихъ функціяхъ и т. д. вмѣстѣ какъ московскихъ такъ и одесскихъ. Впрочемъ этого плана заставляетъ насъ держаться и не одно «удобство изложенія», а также, если еще не въ большей степени, и то обстоятельство, что городовыя положенія и Москвы, и Одессы не есть что либо рѣзко отличное одно отъ другаго. Онѣ покоятся на одной, общей основѣ—городовомъ положеніи 1846 года—и уклоненія другъ отъ друга представляютъ лишь въ нѣкоторыхъ, не всегда первостепенной важности, вопросахъ. Этимъ же именно обстоятельствомъ объясняется и другая характеристическая черта изложенія, пожалуй, самаго содержанія настоящей главы: мы не будемъ въ ней излагать организаціи городскаго управленія Москвы или Одессы въ ея, такъ сказать, полномъ объемѣ; не будемъ дѣлать этого потому, что намъ пришлось бы дважды повториться: въ силу общихъ началъ этой организаціи съ организаціей управленія Петербурга, намъ пришлось бы повторять все говоренное нами относительно этой послѣдней и притомъ повторять, говоря какъ о московскихъ, такъ и одесскихъ городскихъ учрежденіяхъ.

ради избѣжанія такого повторенія, мы будемъ говорить въ настоящей главѣ лишь о тѣхъ отличительныхъ чертахъ московскаго и одесскаго городскаго управленія, которыми онѣ отличаются отъ петербургскаго.

I. «Положенія» какъ Москвы, такъ и Одессы значительно отступили отъ петербурскаго уже относительно опредѣленія состава городскаго общества; причемъ положеніе Москвы еще удерживаетъ дѣленіе этого общества на пять сословныхъ группъ, а одесское отказывается и отъ этого, введя свое, новое, дѣленіе городскаго общества на группы. Удержавъ дѣленіе городскаго общества на тѣ же самыя сословныя группы, что и въ городовомъ положеніи 1846 года, городовое положеніе Москвы разширяетъ составъ или понятіе одной изъ этихъ группъ именно второй, владѣльческой, если можно такъ выразиться; въ этотъ второй классъ владѣльцевъ недвижимой собственностью по положенію 1846 года входили, какъ мы видѣли, только личные дворяне, почетные граждане и разночинцы; городовое положеніе Москвы ко всѣмъ этимъ видамъ владѣльцевъ присоединяетъ еще «иностранцевъ и другихъ званій лицъ не принадлежащихъ къ купеческому и городскимъ податнымъ сословіямъ»[1]). Такое опредѣленіе состава втораго владѣльческаго класса дано уже проэктомъ, составленнымъ мѣстнымъ комитетомъ[2]) Въ «объяснительной запискѣ» къ проэкту это постановленіе послѣдняго мотивируется лишь по отношенію къ введенію въ составъ этого класса иностранцевъ; записка ссылается какъ на мотивъ зачисленія иностранцевъ, владѣющихъ въ городѣ недвижимой собственностью, въ составъ городскаго общества на одинъ изъ международныхъ трактатовъ, именно на трактатъ, заключенный Россіей съ Англіей въ концѣ 1858 года, въ которомъ, по словамъ записки, «гово-

---

[1]) 2 П. С. З. № 38078, § 5, 25, 40 и др. Дальше мы будемъ цитировать «положеніе» указывая лишь параграфы и не дѣлая указаній на № полнаго собранія.

[2]) § 33 и 7. Мы цитируемъ здѣсь и будемъ цитировать впредь проэктъ по печатному списку его, приложенному къ дѣлу о преобразованіи общественнаго управленія Москвы.

рится, что «подданные обѣихъ державъ не освобождаются отъ тѣхъ судебныхъ и общественныхъ должностей, которыя соединены съ владѣніемъ недвижимою собственностью или съ арендным содержаніемъ таковой»; въ виду этого-то постановленія трактата комитетъ и вводитъ иностранцевъ владѣющихъ недвижимой собственностію въ городѣ въ составъ общества послѣдняго [1]). Очевидно, въ дѣйствительности мотивомъ въ данномъ случаѣ было нѣчто другое, какія либо соображенія, въ записку невошедшія; на трактатъ можно было ссылаться лишь какъ на доказательство того, что постановленіе комитета по данному предмету не противорѣчитъ международному трактату и только.

Такимъ образомъ, составъ городскаго общества значительно разширяется, захватывая совершенно справедливо, всѣхъ владѣющихъ въ городѣ недвижимой собственностію, т. е. не выключая и крестьянъ. Противъ этого разширенія состава городскаго общества ни одно изъ правительственныхъ учрежденій не возражало, думаемъ, потому, что проэктъ проходилъ эти учрежденія уже послѣ 19 февраля 1861 года, устранившаго возможность такого положенія вещей, что крѣпостной крестьянинъ не могъ быть членомъ одного изъ городскихъ учрежденій; положеніе, которое и было, очевидно, причиной того, что второй владѣльческій классъ ограничивался одними личными дворянами, почетными гражданами и разночинцами.

Гораздо дальше въ своемъ уклоненіи по данному предмету пошло одесское городовое положеніе, которое уже отказывается отъ дѣленія городскаго общества на пять сословныхъ группъ. Оно дѣлитъ «городскихъ обывателей, отъ которыхъ засѣдаютъ гласные въ общей думѣ», т. е. обывателей, входящихъ въ составъ городскаго общества, «на три разряда», изъ которыхъ два послѣдніе носятъ исключительно сословный характеръ: это именно разряды—купцовъ и мѣщанъ, которые входятъ въ составъ городскаго общества на основаніи приписки; первый же разрядъ, основа принадлежности котораго къ обществу—владѣніе въ предѣлахъ города недвижимой собственностью—входятъ всѣ владѣющіе этою послѣднею, «незаписанные въ число мѣстныхъ

[1]) Печатный списокъ объяснительной записки, стр. 12, п. 8.

купцовъ и мѣщанъ, какого бы званія и происхожденія не были» [1]). Подъ выраженіемъ «какого бы то ни было званія и происхожденія» объяснительная къ составленному мѣстнымъ комитетомъ проэкту записка понимаетъ между прочимъ и иностранцевъ. По поводу этого постановленія, уничтожавшаго между владѣльцами недвижимой собственности всякое сословное различіе по отношенію къ праву на участіе въ городскомъ управленіи въ объяснительной запискѣ генер. губернаторомъ, гр. Строгановымъ высказывается, что допущеніе крестьянъ и иностранцевъ, владѣющихъ недвижимой собственностью, къ участію въ городскомъ управленіи было «въ высшей степени справедливое», такъ какъ поземельная собственность есть самая прочная основа обывательства; владѣльцы этой собственности приносятъ городу наибольшій доходъ; сборами съ нихъ зачастую покрывается дефицитъ въ городскомъ бюджетѣ. А если это такъ, разсуждаетъ авторъ записки, то было бы совершенно несправедливо дѣлать различіе, дѣлить владѣльцевъ на сословныя группы: каждый изъ владѣльцевъ, въ качествѣ таковаго, приноситъ одинаковую со всѣми другими пользу городу и долженъ пользоваться одинаковымъ правомъ на участіе въ городскомъ управленіи. Спеціально по отношенію къ иностранцамъ мотивы говорятъ, что если ихъ допускаютъ къ владѣнію недвижимой собственностью и къ занятію важныхъ государственныхъ должностей въ арміи, школѣ и т. п., то «тѣмъ болѣе не должно быть отказываемо имъ въ защитѣ своей собственности отъ стѣснительныхъ налоговъ и повинностей, въ правѣ участвовать, по владѣнію этой собственностью во всѣхъ общественныхъ рѣшеніяхъ» [2]).

Такимъ образомъ, городовыя положенія Москвы и Одессы, не отступая отъ «основаній» принадлежности къ городскому об-

---

[1]) 2 П. С. З. № 39565, § 6. Дальше мы будемъ цитировать городовое положеніе Одессы, указывая лишь на его параграфы.

[2]) Хоз. деп. министер. внутр. дѣлъ, 2 гор. отд., I ст., дѣло № 1645, мотивы къ § 6 проэкта. Министръ финансовъ (Княжевичъ) возражалъ противъ введенія иностранцевъ въ составъ городскаго общества въ силу того, что они бы должны быть свободны отъ всякихъ службъ въ судебныхъ и общественныхъ мѣстахъ. Тамъ же.

ществу, установленныхъ городовымъ положеніемъ 1846 год, именно—владѣнія недвижимой собственностью и приписки къ одному изъ податныхъ сословій—значительно уклоняются отъ этого положенія въ опредѣленіи состава классовъ владѣльческихъ; причемъ, одесское городовое положеніе является гораздо послѣдовательнѣе московскаго, отказываясь отъ дѣленія разряда владѣльцевъ на сословныя группы, дѣленія, къ которому дѣйствительно нѣтъ ни малѣйшихъ основаній, исключая развѣ «достоинства» сословнаго. Въ опредѣленіи одесскимъ городовымъ положеніемъ его перваго разряда городскихъ обывателей нельзя не видѣть значительнаго шага со стороны законодателя къ признанію начала безсословности въ организаціи городскаго самоуправленія.

Условія, дающія члену одного изъ городскихъ сословій или разрядовъ право активнаго избранія, по московскому и одесскому городовымъ положеніямъ—тѣ же, что и по положенію 1846 года. Такъ что по этому предмету, держась принятаго нами плана изложенія содержанія этой главы, въ сущности нечего сказать, имѣя въ виду самыя «положенія» [1]). Но мы находимъ не лишнимъ остановиться здѣсь нѣсколько на данномъ вопросѣ съ точки зрѣнія проэктовъ, составленныхъ мѣстными комитетами. Проэкты по вопросу о правахъ активнаго избранія значительно отступали отъ утвержденныхъ положеній. Вопервыхъ, оба проэкта вводили болѣе высокій цензъ, чѣмъ какой признанъ положеніями: такъ проэктъ московскаго комитета право активнаго избранія признавалъ лишь за тѣмъ изъ членовъ одного изъ пяти сословій, который владѣлъ недвижимой собственностью, приносящей «не менѣе ста рублей» годоваго дохода или же капиталомъ и товаромъ, приносящими въ годъ «не менѣе трехъ сотъ рублей» годоваго дохода. Проэктъ одесскаго комитета возвышалъ цензъ для владѣльцевъ всякимъ видомъ собственности до двухъ сотъ рублей въ годъ [1]). И тотъ, и другой проэкты, понятно, ради чего увеличивали избирательный цензъ: они боятся открыть доступъ къ участію въ избирательныхъ собраніяхъ

[1]) Печ. списокъ проэкта, ст. 34.

[2]) Дѣло хозяйств. деп., 2 гор. отд., 1 ст., № 1645. Проэктъ, § 88.

тѣмъ «тысячамъ, мѣщанъ и ремесленниковъ», которые «не могутъ и понимать избирательнаго права», какъ говоритъ о нихъ въ своей объяснительной запискѣ московскій военный генер. губернаторъ. Такъ какъ доходъ съ движимой собственности мѣщанъ и ремесленниковъ опредѣляется по размѣру той наемной платы, которая вносится промышленикомъ за его торгово-промышленное заведеніе, то московскій комитетъ, какъ видно изъ той же записки, найдя норму этой платы, тридцать рублей въ годъ, принятую въ Петербургѣ, какъ соотвѣтствующую сторублевому годовому доходу, слишкомъ низкою, увеличилъ эту норму до ста рублей; такъ какъ тридцать рублей въ годъ за помѣщеніе платятъ, по мнѣнію комитета, никакъ не промышленники, имѣющіе цѣлое заведеніе, а именно тѣ тысячи ремесленниковъ, которые не понимаютъ, что такое избирательное право; а между тѣмъ, опираясь на фактъ занятія такого помѣщенія, «занимающіе его могутъ претендовать на право быть избирателями». А этого то именно комитетъ, не отрицая того, что «и изъ этого бѣднаго класса, можно найти людей весьма добропорядочныхъ» и не желаетъ допустить [1]). Тѣ же самые доводы. въ сущности, какъ мотивъ своего постановленія о цензѣ, приводитъ и одесскій комитетъ, говоря, что при современной дороговизнѣ жизни «едвали можно отыскать лицо, которое не могло бы имѣть годоваго дохода болѣе ста рублей»; а поэтому, дабы привлечь къ городскому управленію людей болѣе состоятельныхъ, и вслѣдствіе того (?) и болѣе сочувствующихъ городскому благосостоянію, нераздѣльно связанному съ ихъ собственнымъ», необходимо увеличить имущественный цензъ [2]). Притомъ, московскій комитетъ проэктировалъ увеличеніе ценза лишь какъ временную мѣру, вполнѣ сознавая право каждаго городскаго обывателя участвовать въ выборѣ гласныхъ и сочувствуя развитію этого права; онъ предлагаетъ ее только «для облегченія введенія въ Москвѣ новаго

---

[1]) Печатн. списокъ записки, стр. 14, п. 12.

[2]) Хозяйств. деп., 2 гор. отд., 1 ст., дѣло № 1645, ч. I мотивы къ ст. 88 проэкта. Графъ Строгановъ тоже находитъ, что «каждый чернорабочій» можетъ имѣть болѣе ста рублей въ годъ.

порядка общественнаго управленія»[1]). Противъ увеличенія ценза въ Москвѣ и Одессѣ возражали министры финансовъ и внутреннихъ дѣлъ; послѣдній на мотивы московскаго комитета отвѣчалъ, что «многочисленность недостаточныхъ [2]) мѣщанъ и ремесленниковъ должна бы, кажется, служить поводомъ не къ увеличенію, но скорѣе къ удержанію опредѣленнаго въ Петербургѣ ценза; ибо устраненіе столь большаго числа гражданъ несущихъ разныя повинности, отъ участія въ избраніи выборныхъ было бы въ отношеніи къ нимъ несправедливо»; дальше, министръ находилъ, что такое устраненіе «могло бы быть сопряжено» для этихъ недостаточныхъ «съ весьма многими неудобствами, такъ какъ распоряженія по раскладкѣ податей, рекрутству и проч. будутъ въ рукахъ лишь богатыхъ мѣщанъ и ремесленниковъ». Что же касается ссылки комитета на неразвитость этихъ недостаточныхъ, неспособность ихъ понимать сущность самаго права, то на это министръ отвѣчаетъ, что въ силу этого соображенія лишать мѣщанъ и ремесленниковъ избирательнаго права ...также едвали справедливо, потому что «право это даровано крестьянамъ, стоящимъ не на высшей степени образованія». Министръ не оставляетъ безъ возраженія и общаго положенія комитета, что владѣльцы недвижимаго имущества, какъ болѣе «привязанные къ интересамъ города», должны имѣть и больше правъ на участіе въ его управленіи; министръ замѣчаетъ по этому поводу, что въ городскомъ управленіи «кромѣ общихъ должны быть принимаемы въ разсчетъ также и интересы отдѣльныхъ сословій особенно обязанныхъ повинностями; а въ этомъ наиболѣе заинтересованы именно мѣщане и цеховые»[3]).

---

[1]) Печатн. списокъ объяснит. записки, стр. 13.

[2]) Подчеркнуто въ самой запискѣ министра.

[3]) Печатная записка управл. министерствомъ внутр. дѣлъ, «соображенія министерства»—стр. 28—29. Соединенные департаменты государственнаго совѣта согласились со всѣми этими доводами Валуева—засѣданіе отъ 22 декабря 1861 года, № 90, стр. 15. Къ рѣшенію о необходимости возвышенія ценза одесскій комитетъ пришелъ не въ полномъ составѣ: одинъ членъ (почетный граж-

Однако, московскій комитетъ, возвышая имущественный цензъ для мѣщанъ и ремесленниковъ, проэктировалъ значительно понизить его для лицъ, обладавшимъ опредѣленнымъ, если можно такъ выразиться, интеллектуальнымъ цензомъ; онъ предлагалъ, ссылаясь на постановленіе «устава о службѣ по опредѣленію отъ правительства» о томъ, что кончившіе курсъ въ университетахъ и гимназіяхъ съ ученою степенью или аттестатомъ утверждаются при поступленіи на службу въ томъ чинѣ, на который дается имъ право ученой степенью или аттестатомъ, допускать къ выборамъ всѣхъ кончившихъ курсъ въ высшихъ или среднихъ учебныхъ заведеніяхъ, такъ сказать, eo ipso, если только они владѣютъ «какою либо недвижимою собственностью въ столицѣ» [1]). Комитетъ мотивировалъ это свое постановленіе «сознаніемъ важности научнаго образованія во всѣхъ отрасляхъ администраціи и благотворнаго его вліянія на общественое мнѣніе»; онъ мотивировалъ его той пользой, «которую могутъ принести образованные люди общественному управленію» [2]). Министръ внутр. дѣлъ въ своихъ «соображеніяхъ» предложилъ это постановленіе, какъ «несоотвѣтственное», просто «устранить», ничѣмъ не мотивируя это свое соображеніе [3]).

II. Собранія избирателей и по московскому, и по одесскому городовымъ положеніямъ являются также, какъ и по положенію 1846 года собраніями чисто сословными [4]) и организуются какъ

данинъ) видѣлъ въ этомъ возвышеніи нарушеніе правъ и привилегій, дарованныхъ жалованной грамотой городамъ 1785 года; другой—городской голова Яхиенко—возставалъ не только противъ возвышенія, но и в обще противъ ценза и находилъ самымъ справедливымъ основывать право участія въ городскомъ управленіи «на количествѣ несомыхъ городскихъ и государственныхъ повинностей». Причемъ въ виду «общаго равнодушія» къ городскимъ дѣламъ предлагалъ предоставить право избранія лишь тѣмъ, кто изъявлялъ на то согласіе. Хоз. деп., 2 гор. отд., 1 столъ, дѣло № 1645, ч. I. Отдѣльныя мнѣнія членовъ комитета.

[1]) Списокъ проэкта, § 34, примѣчаніе I.

[2]) Объяснит. записк., стр. 12, п. 9.

[3]) Записка управл. минист. внутр. дѣлъ, стр. 28.

[4]) Город. положеніе Москвы, § 40, 67—70;—Одессы—§ 35 и 61—64.

и въ этомъ послѣднемъ. Понятно, что эти собранія выбирали уже не гласныхъ общей думы, какъ это имѣло мѣсто по положенію 1846 года до введенія въ него въ 1862 году двухстепенныхъ выборовъ гласныхъ думы, а только такъ называемыхъ «выборныхъ», которые уже и выбирали во всѣ почти должности, не выключая и гласныхъ общей думы. Проэктъ московскаго комитета еще не знаетъ двухстепенныхъ выборовъ: избраніе гласныхъ общей думы онъ еще возлагаетъ прямо на собранія избирателей [1]); но это потому, что онъ выробатывался въ то время, когда вопросъ объ измѣненіи «частныхъ правилъ» петербургскаго городоваго положенія еще не былъ предрѣшенъ. Измѣненіе по этому предмету, состоящее въ томъ, что избирательныя собранія выбираютъ «выборныхъ», а не гласныхъ, внесено уже министерствомъ [2]). Каждое сословіе въ Москвѣ и каждый разрядъ въ Одессѣ выбираютъ изъ своей среды по сту [3]) и пятидесяти [4]) человѣкъ выборныхъ. Такое уменьшеніе количество выборныхъ сравнительно съ Петербургомъ мотивировалось комитетами чисто мѣстными условіями, именно меньшимъ количествомъ населенія Москвы и Одессы, а не какими либо иными соображеніями въ родѣ, напр., необходимости устранить слишкомъ многочисленныя собранія [5]).

Эти, уже «выборные», составляя, какъ и въ Петербургѣ, особыя собранія, по сословіямъ же, разумѣется, выбирали изъ

---

[1]) § 34 проэкта. Притомъ, проэктъ изгоняетъ и собранія чрезвычайныя, въ виду того, что на одно такое собраніе сословій не имѣло мѣста и въ Петербургѣ; онъ отвергалъ и необходимость приведенія къ присягѣ всего городскаго общества передъ выборами. «Объяснит. записка», стр. 15 и 16.

[2]) Записка управл. министерствомъ внутр. дѣлъ, стр. 28.

[3]) Гор. полож. Москвы, § 25. Проэктъ комитета этой цифрой опредѣлялъ собственно число гласныхъ общей думы (§ 6), но въ силу введенія двухстепенныхъ выборовъ эта цифра оставлена для выборныхъ, а число гласныхъ общей думы опредѣлено министромъ въ 35 человѣкъ.

[4]) Гор. полож. Одессы, § 25. По проэкту комитета какъ и по московскому этой цифрой опредѣлялось число гласныхъ (§ 6).

[5]) Хоз. деп. мин. вн. дѣлъ, 2 гор. отд., 1 столъ, дѣло № 1645, ч. I, мотивы къ § 6 проэкта.

гласныхъ общей думы, такъ и всѣхъ вообще выборныхъ «должностныхъ лицъ» [1]). Въ московскую общую думу каждымъ сословнымъ собраніемъ выборныхъ избирается изъ своей среды по тридцати пяти человѣкъ [2]); такъ что число гласныхъ московской общей думы сто семьдесятъ пять человѣкъ, т. е. на 585 человѣкъ меньше максимума числа ихъ въ Петербургѣ до 1862 года и на 75—числа ихъ, начиная съ этого года. Цифра эта опредѣлена въ виду соображеній о количествѣ населенія Москвы сравнительно съ населеніемъ Петербурга. Въ виду тѣхъ же соображеній число гласныхъ общей думы въ Одессѣ опредѣлено всего въ семьдесятъ пять человѣкъ, т. е. по двадцати пяти человѣкъ отъ каждаго разряда городскаго общества [3]).

Собраніе выборныхъ избирало лишь гласныхъ въ общую думу, не имѣя права выбирать кандидатовъ къ нимъ. Городовое положеніе Москвы, опредѣливъ избирать во всѣ должности всегда и кандидатовъ, которые, исключая тѣхъ, что избираются «для представленія въ городскіе головы», обыкновенно

---

[1]) Гор. пол. Москвы, § 26 и гор. пол. Одессы, § 26. Въ 1866 году (2 П. С. З. № 43973) въ дополненіе къ § 48 московскаго положенія было постановлено, что во всѣ должности можно избирать и тѣхъ, кто пользуется активнымъ право избранія на основаніи § 43 по довѣренностямъ. Это постановленіе мотивировано тѣмъ, что значительная часть городскихъ недвижимостей числится за лицами женскаго пола.

[2]) Город. полож., § 52 и 6. Число гласныхъ опредѣлено было уже министерствомъ, а не комитетомъ. «Записка управл. мин.», стр. 21.

[3]) Одесское гор. пол., § 6. Эта цифра гласныхъ подобно московской точно также опредѣлена министерствомъ; такъ какъ мѣстный комитетъ опредѣлилъ число гласныхъ по 50 человѣкъ, которые въ «положеніи» обращены въ выборныхъ. Какъ московское, такъ и одесское городовыя положенія уничтожаютъ званіе почетныхъ членовъ общей думы; что московскій комитетъ мотировалъ тѣмъ, что цифра почетныхъ членовъ можетъ дойти до очень солидныхъ размѣровъ и тѣмъ «увеличить число членовъ общей думы до огромной цифры» (Объясн. зап., стр. 16); а одесскій комитетъ нашелъ, что «не слѣдуетъ вводить въ составъ думы гласныхъ членовъ, явка которыхъ въ засѣданія зависитъ отъ ихъ собственнаго усмотрѣнія».

заступаютъ мѣсто «утвержденнаго» во время его болѣзни или отсутствія, сдѣлало исключеніе для выборныхъ и гласныхъ общей думы, исключивъ тѣхъ и другихъ изъ разряда «должностныхъ лицъ» [1]). Этого исключенія мы не видимъ ни въ проэктѣ мѣстнаго московскаго комитета, ни въ томъ, что составленъ былъ, въ качествѣ исправленнаго проэкта комитета, въ министерствѣ внутр. дѣлъ: въ томъ и другомъ имѣлъ мѣсто одинъ и тотъ же параграфъ [2]), въ которомъ буквально говорилось слѣдующее: «въ каждую должность избирается всегда и кандидатъ».... Подъ должностью здѣсь разумѣлись и должности выборнаго и гласнаго общей думы. Не сдѣлалъ указаннаго исключенія относительно гласныхъ общей думы и государственный совѣтъ въ засѣданіи департаментовъ законовъ и экономіи. Это исключеніе, очевидно, внесено лишь въ общемъ собраніи государственнаго совѣта, журнала засѣданія котораго мы, къ сожалѣнію, не имѣли въ своихъ рукахъ, почему и не можемъ указать на мотивы такого исключенія. Каковы бы не были эти мотивы, во всякомъ случаѣ постановленіе практически было совершенно несостоятельно, что и не замедлила доказать сама дѣйствительность. уже въ 1866 году, въ концѣ его, стало быть всего черезъ три года по введеніи новаго городоваго управленія въ Москвѣ, оказалось необходимымъ отказаться отъ исключенія гласныхъ общей думы и выборныхъ изъ категоріи должностныхъ лицъ по отношенію къ вопросу объ избраніи къ нимъ кандидатовъ. Общая дума московская въ концѣ перваго трехлѣтія оказалась вынужденной «ходатайствовать о разрѣшеніи» выбирать кандидатовъ къ гласнымъ ея съ тѣмъ, чтобы опредѣленіе числа кандидатовъ было дѣлаемо общею думою каждый разъ передъ началомъ выборовъ». Дума мотировала свое ходатайство тѣмъ, что «число гласныхъ уменьшается къ концу трехлѣтія до такой степени, что иногда дѣлается совершенно невозможнымъ составлять засѣданія съ законнымъ числомъ членовъ» [3]) Результатомъ этого

---

[1]) § 49, примѣчаніе. Тоже самое постановленіе вошло и въ городов. положж Одессы—§ 44 и примѣчаніе.

[2]) Сорокъ первый по проэкту комитета и сорокъ шестой по проэкту министерства.

[3]) 2 П. С. З. № 43973, II.

ходатайства, подтвержденнаго московскимъ генералъ-губернаторомъ, и было высочайше утвержденное мнѣніе государственнаго совѣта отъ 12 декабря 1866 года, которымъ постановлено, что «равномѣрно избираются кандидаты къ выборнымъ и гласнымъ общей думы»; причемъ «число ихъ не должно превышать трети общаго числа гласныхъ и выборныхъ» [1]). А ровно черезъ годъ тоже самое измѣненіе и притомъ по тѣмъ же самымъ причинамъ сдѣлано и въ городовомъ положеніи Одессы [2]). Въ данномъ случаѣ «собраніе выборныхъ купеческаго разряда Одессы» ходатайствовало о томъ, чтобы собраніе выборныхъ считалось дѣйствительнымъ при наличности «болѣе половины» выборныхъ [3]) Отвѣтомъ на это ходатайство и было новое положеніе о выборѣ кандидатовъ къ гласнымъ общей думы и выборнымъ.

Прежде чѣмъ перейдти къ другимъ измѣненіямъ относительно общей думы, нельзя не остановиться на вопросѣ о способѣ назначенія городскаго секретаря, другими словами, секретаря самой думы Мы видѣли, что по городовому положенію 1846 года городовой секретарь назначался военнымъ генер. губернаторомъ Петербурга изъ двухъ кандидатовъ, выбранныхъ думой изъ чиновниковъ [4]). Московское и Одесское городовыя положенія постановили и рѣшили вопросъ проще: «городской секретарь опредѣляется по выбору общей думы съ утвержденія» воен. генер. губернатора въ Москвѣ, генер. губернатора въ Одессѣ [5]). Такъ что на утвержденіе представителя правительственной власти пред-

[1]) Тамъ же, I. Въ этомъ смыслѣ измѣнено примѣчаніе къ ст 49 городоваго положенія. Опредѣлено, что «кандидатами признаются лица получившія при выборахъ наибольшее послѣ избранныхъ число голосовъ»; «въ исправленіе обязанностей вступаютъ по старшинству избирательныхъ баловъ»; причемъ замѣняютъ «избранныхъ» не только во время ихъ болѣзни или отсутствія «но и при совершенномъ выбытіи ихъ изъ состава общественнаго управленія».

[2]) 2 П. С. З. № 45306—новая редакція примѣчанія къ ст. 44 гор. положенія.

[3]) Тамъ же.

[4]) См. выше, стр. 441 и сл.

[5]) Гор. полож. Москвы, § 54, п. I; гор. полож. Одессы, § 49, п. 1.

ставляются не кандидаты, а прямо избранный въ должность [1]). Настаивая на этомъ правѣ думы избирать своего секретаря, московскій комитетъ видитъ въ немъ право общества, признававшееся за нимъ цѣлыя три четверти столѣтія, и въ особенности важное для него «въ то время, когда къ участію въ городскомъ управленіи призывается дворянство», которое уже по жалованной грамотѣ пользуется правомъ избранія своего секретаря и «потому имѣетъ полное право удержать за собою это право въ новой формѣ своей дѣятельности». Это вопервыхъ; а вовторыхъ, по духу самаго законодательства и «по значенію должности, которая не имѣетъ ни малѣйшаго отношенія къ начальству», городовой секретарь долженъ быть избираемъ самимъ обществомъ; комитетъ находитъ излишнимъ даже и утвержденіе начальства относительно секретаря, хотя и не рѣшается внести этого въ проэктъ городоваго положенія [2]).

По отношенію къ общей думѣ городовыя положенія Москвы и Одессы внесли измѣненія не численности состава ея только, но многаго другаго. Во первыхъ, обоими положеніями внесено въ высшей степени важное измѣненіе сравнительно съ городовымъ положеніемъ Петербурга относительно самыхъ «сроковъ» собраній общей думы, а во вторыхъ—способа созванія ея. Какъ московское, такъ и одесское городовыя положенія дѣлятъ собранія общей думы на двѣ категоріи: на обыкновенныя (въ Москвѣ) или срочныя (въ Одессѣ) и особыя (въ Москвѣ) или чрезвычайныя (въ Одессѣ); къ первой категоріи относятся тѣ собранія думы, которыя имѣютъ мѣсто въ опредѣленные заранѣе сроки; ко второй категоріи—тѣ, которые созываются внѣ опредѣленныхъ сроковъ [3]). Притомъ для обсужденія въ собраніяхъ

---

[1]) Разумѣется, въ случаѣ неутвержденія избраннаго дума должна была выбрать новое лицо.

[2]) Объяснит. записка къ проэкту, стр. 9—11.

[3]) Гор. пол. Москвы, § 8 и Одессы—тотъ же. Въ проэктѣ московскаго комитета это дѣленіе засѣданій думы не имѣло мѣста, въ проэктѣ же одесскаго комитета оно уже внесено—§ 10. По отношенію къ Москвѣ его внесъ государственный совѣтъ въ засѣданіи соединенныхъ департаментовъ; причемъ онъ мотивировался тѣмъ соображеніемъ, что нѣкоторые изъ предметовъ, поступающихъ въ общую думу (въ ре-

того и другаго рода оба положенія стремятся опредѣлить особый характеръ или особыя группы дѣлъ. Такъ московское положеніе въ свои «обыкновенныя» собранія передаетъ «разсмотрѣніе отчетовъ распорядительной думы, обсужденіе смѣтъ и общихъ вопросовъ по городскоку хозяйству»; а одесское положеніе къ этимъ дѣламъ, разсматриваемымъ въ его «особыхъ» собраніяхъ общей думы, прибавляетъ еще утвержденіе обывательской книги, повѣрку списковъ избирателей [1]). Чрезвычайныя собранія собираются по выраженію одесскаго положенія «для важнѣйшихъ, нетерпящихъ отлагательства, общественныхъ дѣлъ» [2]). Уже только это опредѣленіе засѣданій—не послѣдней важности дополненіе, внесенное новыми городовыми положеніями; этимъ дополненіемъ во первыхъ, устанавливаются, такъ сказать, обязательныя собранія общей думы: теперь уже не можетъ имѣть мѣста такой фактъ, что общая дума не собирается ни разу въ теченіи, напр., двухъ лѣтъ, какъ это мы видѣли [3]); во вторыхъ, этимъ же постановленіемъ опредѣляются отчасти и самые предметы вѣдѣнія общей думы. Еще болѣе, пожалуй, важное измѣненіе вносятъ разсматриваемыя городовыя положенія относительно созванія общей думы. По положенію 1846 года собранія думы назначались «по распоряженію начальства» или по новой редакціи 1862 года они «открываются и закрываются по распоряженію петербургскаго военнаго генер. губернатора»; новыя же городовыя положенія совершенно измѣняютъ дѣло: московское городовое положеніе, опредѣливъ число обыкновенныхъ собраній, предоставляетъ опредѣленіе самаго времени или сроковъ—самой думѣ [4]); положеніе же Одессы прямо назначаетъ этими сроками

дѣ отчетовъ и дѣлъ по хозяйству) «поступаютъ въ нее каждый годъ и притомъ, болѣе или менѣе въ одно и тоже время» и что при обсужденіи этихъ предметовъ полезно быть всѣмъ гласнымъ». Засѣданіе соедин. департ. отъ 22 декабря 1861 года, стр. 11 и 12.

[1]) Тамъ же. Одесское положеніе разсмотрѣніе вопросовъ по хозяйству допускаетъ вообще «по усмотрѣнію въ томъ общественной пользы и нужды или по предложеніямъ начальства».

[2]) Тамъ же. Московское положеніе ничего не говоритъ о предметахъ, ради обсужденія которыхъ собираются особыя собранія.

[3]) См. выше, стр. 493 , примѣч. 1.

[4]) § 8, п. 1.

февраль и августъ мѣсяцы [1]). И въ Москвѣ и въ Одессѣ «о назначеніи» или открытіи этихъ засѣданій городской голова только «доводитъ до свѣдѣнія»—въ Москвѣ военнаго генер. губернатора, а въ Одессѣ генер. губернатора [2]). Точно также и открытіе «особыхъ» или «чрезвычайныхъ» собраній общей думы имѣетъ мѣсто при тѣхъ же условіяхъ, т. е. объ открытіи изъ городской голова также только извѣщаетъ «высшее начальство». Но дальше по отношенію къ этому вопросу есть нѣкоторое различіе въ московскомъ и одесскомъ городовыхъ положеніяхъ. По московскому «особое» собраніе общей думы можетъ имѣть мѣсто «во всякое время по распоряженію городскаго головы» [3]); т. е. другими словами созваніе каждаго «особаго» собранія зависѣло прямо и исключительно отъ городскаго головы, который и опредѣлялъ, такъ сказать, настоятельность или необходимость, этого собранія. Иначе опредѣляетъ дѣло одесское городовое положеніе: оно предоставляетъ самой думѣ рѣшеніе вопроса о необходимости «чрезвычайнаго» собранія: «чрезвычайныя засѣданія», говоритъ оно «собираются по желанію, изъявленному десятью гласными»; а вмѣстѣ съ тѣмъ такое собраніе можетъ имѣть мѣсто и «по требованію начальства» [4]).

Такимъ образомъ, положенія Москвы и Одессы внесятъ въ городской строй нѣчто, совершенно незнакомое городовому положенію 1846 года: общая дума дѣлается настолько самостоятельнымъ учрежденіемъ, что получаетъ право сама, такъ сказать, непосредственно или въ лицѣ своего предсѣдателя рѣшать вопросъ о необходимости засѣданія; законъ лишь устанавливаетъ minimum числа этихъ засѣданій [5]).

Уже и въ городовомъ положеніи 1846 года въ 1862 году, вмѣстѣ съ изданіемъ московскаго городоваго положенія, была не-

---

[1]) § 8. Эти сроки назначены были проэктомъ комитета.

[2]) Тотъ же параграфъ обоихъ положеній.

[3]) Тотъ же параграфъ «положенія».

[4]) Гор. Полож., § 8.

[5]) Право созванія собраній передано городскому головѣ не проэктами мѣстныхъ комитетовъ, а государственнымъ совѣтомъ, «согласно съ мнѣніемъ министра внутр. дѣлъ». Засѣданіе соедин. деп. отъ 22 декабря 1861 г., стр. 11 и 12.

ключена та статья, которая дѣлила общую думу, по числу сословій, участвовавшихъ въ выборѣ ея представителей, на пять отдѣленій. Не вошло это дѣленіе думы и въ положенія Москвы съ Одессой, хотя и входило въ проэкты того и другаго; «дума представляетъ все городское общество»[1]). Очевидно, «засѣданія по отдѣленіямъ какъ въ Петербургѣ съ 1862 года, такъ и въ Москвѣ и Одессѣ со времени введенія въ нихъ новаго городоваго положенія не имѣютъ мѣста; что, вѣроятно, было результатомъ того, что общая дума не производила выборовъ въ распорядительную думу, которыя, мы видѣли, производились именно отдѣленіями общей думы. Если это такъ, то несомнѣнно, что законодатель нѣсколько отступаетъ отъ послѣдовательнаго проведенія начала сословности, нѣсколько поступается имъ: общая дума, оставаясь сословной по своему составу, перестаетъ быть таковою по самому дѣлопроизводству въ ней или, лучше сказать, по способу подачи голосовъ. За отсутствіемъ сословныхъ отдѣленій, голоса подаются не по сословнымъ группамъ представителей, причемъ имѣло мѣсто, какъ мы видѣли, соображеніе о старшинствѣ сословій, а всѣми гласными вмѣстѣ, не соображаясь съ принадлежностью гласнаго къ тому или иному сословію.

Распорядительная дума по новымъ положеніямъ Москвы и Одессы, какъ и по положенію Петербурга съ 1862 года теряетъ уже въ значительной степени тотъ характеръ, который она имѣла по положенію 1846 года: въ нее передаются приговоры общей думы «для надлежащаго съ ея стороны исполненія»[2]): т. е., другими словами, она обращается въ учрежденіе только исполнительное или лучше распорядительное. Въ силу именно этого обстоятельства и отношеніе ея къ приговорамъ общей думы совершенно измѣнены сравнительно съ отношеніями по положенію 1846 года. Эти отношенія двухъ думъ въ Москвѣ и Одессѣ—тѣ самыя съ которыми мы ознакомились уже, говоря объ отношеніяхъ ихъ въ Петербургѣ, начиная съ 1862 года[3]). Здѣсь мы остановимся на нихъ лишь съ тѣмъ, чтобы ознакомиться съ тѣми мо-

[1]) Гор. полож. Одессы, § 7; гор. полож. Москвы, § 7 и новая редакція ст. 4475 городоваго положенія 1846 года.

[2]) Гор. пол. Москвы, § 11 и город. пол. Одессы, § 13.

[3]) См. выше, стр. 457 и сл.

тивами, которые мѣстный московскій комитетъ приводилъ въ своей «объяснительной запискѣ» къ проэкту, какъ указывающіе на необходимость измѣненія этихъ отношеній, установленныхъ положеніемъ 1846 года. Комитетъ находилъ, что при томъ значеніи, которое само же городовое положеніе придаетъ общей думѣ, «было бы несообразно предоставлять думѣ распорядительной, состоящей изъ нѣсколькихъ лицъ, избираемыхъ общею же думою, входить въ обсужденіе сущности состоявшихся въ сей послѣдней общественныхъ [1]) приговоровъ и давать или не давать на оные свое согласіе». Комитетъ это право распорядительной думы находитъ тѣмъ болѣе неумѣстнымъ, или лучше—излишнимъ, что и члены распорядительной думы и самъ городской голова, ея предсѣдатель, участвуютъ въ разсужденіяхъ общей думы, оставаясь первые—ея членами, а второй—ея предсѣдателемъ; въ качествѣ таковыхъ они участвуютъ въ рѣшеніяхъ, а стало быть всегда могутъ предъявить свои возраженія въ самомъ засѣданіи общей думы. Дальше «несоотвѣтственность» такого права распорядительной думы по мнѣнію комитета «обнаруживается уже изъ тѣхъ самыхъ правилъ, которыя установлены въ с.-петербургскомъ положеніи на подобные случаи»: не указанъ «путь», которымъ губернаторъ можетъ примирить разногласіе; губернаторъ не участвуетъ по закону лично въ собраніяхъ общей думы и не входитъ съ ней въ переписку; предоставленіе же разрѣшенія вопроса военному генер. губернатору комитетъ находитъ по меньшей мѣрѣ страннымъ въ виду того, что «предметъ по существу своему можетъ требовать разрѣшенія высшихъ установленій и даже высочайшей власти» [2]). Министръ внутр. дѣлъ совершенно согласился съ этими доводами московскаго комитета, добавивъ съ своей стороны, что «если по какому либо предмету послѣдуютъ замѣчанія распорядительной думы относительно затрудненій къ исполненію общественнаго приговора и общая дума не убѣдится сими замѣчаніями, то при разсмотрѣніи дѣла подлежащею властію, въ виду оной будутъ какъ общественный при-

---

[1]) Подчеркнуто въ подлинникѣ.

[2]) Печатный списокъ «объяснительной записки», стр. 7.

говоръ, такъ и замѣчанія распорядительной думы»[1]); а благодаря этому, не договорилъ министръ, «власть» всегда имѣетъ возможность рѣшить, которая изъ двухъ думъ права. Государственнымъ совѣтомъ вопросъ этотъ рѣшенъ въ положительномъ смыслѣ еще по отношенію къ Петербургу.

Вмѣстѣ съ измѣненіемъ отношеній распорядительной думы къ общей по новымъ городовымъ положеніямъ измѣняется и составъ ея. Прежде всего удаляется, какъ это имѣло мѣсто, мы видѣли [2]), и въ петербургской думѣ съ 1865 года, такъ называемый членъ отъ короны; дальше, уменьшается число членовъ думы. Второе измѣненіе касается исключительно численнаго или количественнаго состава думы; но первое—въ одинаковой степени, какъ количественнаго такъ и качественнаго, удаливъ съ одной стороны лишняго члена, а съ другой члена «отъ короны», правительственнаго; но на этомъ дѣло не остановилось: качественное измѣненіе состава распорядительной думы пошло дальше. Мы видѣли [3]), что въ составъ распорядительной думы Петербурга не отъ всѣхъ городскихъ сословій входили представители въ одинаковомъ количествѣ; по положеніямъ же Москвы и Одессы эта неравномѣрность представительства устранена: въ составъ московской распорядительной думы входитъ по два представителя «отъ каждаго собранія (сословнаго) выборныхъ»[4]); такимъ образомъ, эта дума состоитъ, кромѣ предсѣдателя, изъ десяти членовъ; одесская же распорядительная дума состоитъ всего изъ девяти членовъ, по три отъ каждаго разряда обывателей [5]).

Членъ отъ короны найденъ былъ одесскимъ комитетомъ положительно излишнимъ въ составѣ распорядительной думы, а кромѣ того и входящимъ въ этотъ составъ какъ бы въ противорѣчіе закону, «общему для всѣхъ присутственныхъ мѣстъ»; закону, по которому наблюденіе за ходомъ дѣлъ въ учрежденіи при-

---

[1]) Зап. управл. мин. вн. дѣлъ, о преобр. обществ. управл. въ Москвѣ (печатн. списокъ), стр. 22.

[2]) См. выше, стр. 450.

[3]) См. выше, стр. 446.

[4]) Город. полож., § 14.

[5]) Город. полож., § 15.

надлежитъ предсѣдательствующему въ немъ [1]). Гораздо болѣе солидные, пожалуй энергичные, доводы по этому предмету представила объяснительная записка московскаго военнаго генер. губернатора къ проэкту комитета. Она прежде всего видитъ въ назначеніи члена отъ короны полное противорѣчіе съ характеромъ распорядительной думы, «какъ учрежденія общественнаго»; а также и съ «исторической основой» этого учрежденія—городовымъ положеніемъ Екатерины II: положеніе 1785 года даруетъ, въ качествѣ привилегіи, городамъ право «управлять своимъ хозяйствомъ посредствомъ выборныхъ отъ всѣхъ городскихъ сословій, безъ участія лицъ, опредѣленныхъ отъ правительства»; вотъ эта то привилегія, «охраняемая самимъ правительствомъ въ теченіи семидесяти пяти лѣтъ», и нарушается, по мнѣнію военнаго генер. губернатора, установленіемъ должности члена отъ короны [2]). Перейдя къ разсмотрѣнію должности члена отъ короны, такъ сказать, по существу, объяснительная записка находитъ, что занимающій ее въ силу возложенныхъ на него функцій «фактически становится какъ бы начальникомъ» всѣхъ выборныхъ членовъ распорядительной думы .. «что должно подрывать довѣріе къ нимъ со стороны выбравшихъ ихъ сословій и ослаблять ихъ усердіе къ пользѣ общественной, которое ростетъ только въ трудѣ самостоятельномъ». Особенно несостоятельнымъ должность члена отъ короны находитъ объяснительная записка по отношенію къ завѣдыванію казначействомъ думы: члену отъ короны не грозитъ, въ случаѣ упущеній или растратъ, кромѣ обыкновенной отвѣтственности по суду та нравственная отвѣтственность, которой подвергается передъ обществомъ членъ, выбранный этимъ послѣднимъ, да и вообще «высшіе интересы», интересы самого общества, которыми не можетъ не быть затронутъ членъ общест-

---

[1]) Хоз. деп мин. вн. дѣлъ, 2 гор. отд., I ст., дѣло № 1645, ч. I. По мнѣнію предсѣдателя комитета, гр. Строганова, «членъ отъ короны» могъ бы быть полезенъ лишь въ началѣ; но и это сомнительно, такъ какъ по его мнѣнію такой членъ становится излишнимъ въ виду иного порядка выбора секретаря и въ виду ближайшаго надзора за думой одесскаго градоначальника. Тамъ же.

[2]) Печатн. списокъ объяснит. записки, стр. 4.

ва,—чужды чиновнику. На основаніи всѣхъ этихъ соображеній, комитетъ приходитъ къ заключенію, что «участіе въ городской думѣ члена отъ короны нельзя не признать совершенно излишнимъ и скорѣе вреднымъ, чѣмъ полезнымъ»[1]).

Въ этихъ мотивахъ московскаго комитета нельзя не видѣть много общаго съ тѣми доводами противъ введенія въ распорядительную думу члена отъ короны, которые, мы указывали уже, раздавались съ разныхъ сторонъ, какъ до этого введенія, такъ и послѣ него. Многое въ этихъ доводахъ болѣе чѣмъ справедливо; а эта справедливость ихъ вмѣстѣ съ практическими указаніями за пятнадцатилѣтній періодъ существованія этой должности поколебали увѣренность законодателя въ пользѣ ея: членъ отъ короны, изчезнувъ въ 1862 году, какъ мы видѣли, изъ распорядительной думы Петербурга, не появился въ ней въ Москвѣ и Одессѣ.

Что касается, равнаго распредѣленія гласныхъ распорядительной думы между городскими сословіями, то московскій комитетъ мотировалъ это свое постановленіе желаніемъ «съ одной стороны облегчить нѣкоторые сословія (дворянъ, почетныхъ гражданъ и купцовъ) въ выборѣ изъ своей среды должностныхъ лицъ, а съ другой—уровнять мѣщанское и ремесленное сословія съ другими сословіями въ правахъ на участіе въ дѣлахъ думы»[2]).

Предсѣдателемъ обѣихъ думъ и въ Москвѣ и въ Одессѣ, какъ и въ Петербургѣ остается городской голова, который и по этимъ обоимъ положеніямъ «есть главный уполномоченный отъ всего городскаго общества», уполномоченный, на которомъ «главнѣйше лежитъ обязанность заботиться о нуждахъ и пользахъ общественныхъ»[3]). Но по отношенію «къ этому уполномоченному общества» оба новыя городовыя положенія внесли нѣкоторыя измѣненія. Прежде всего срокъ, на который избирается городской голова и въ Москвѣ, и въ Одессѣ, сравнительно съ положеніемъ

---

[1]) Тамъ же, стр. 5 и 6.

[2]) Записка управл. министр. внутр. дѣлъ о преобраз. общ. управл. Москвы, стр. 25.

[3]) Гор. пол. Москвы, § 4; тамъ же и город. пол. Одессы.

1846 года, сокращенъ на два года: голова избирается на срокъ одинаковый съ членами распорядительной думы, именно четырехлѣтній, какъ это постановлено было, мы видѣли, и относительно Петербурга въ 1862 году [1]). По проэктамъ обоихъ положеній этотъ срокъ предполагался даже трехлѣтнимъ [2]); такъ какъ одесскій, напр., комитетъ находилъ такой срокъ, какъ шесть лѣтъ, слишкомъ «продолжительнымъ»; а продолжительная служба по выборамъ въ его глазахъ одинаково не умѣстна, какъ по тягости для самихъ служащихъ, такъ и въ виду противорѣчія правилу, что «обществу должна быть предоставлена возможность чаще выражать свое мнѣніе объ избранныхъ имъ на разныя должности лицахъ» [3]). Этотъ трехлѣтній срокъ проэктовъ смѣненъ четырехлѣтнимъ въ виду соображенія министра внутр. дѣлъ, что четырехлѣтній срокъ «назначается и для членовъ распорядительной думы, гдѣ городской голова долженъ предсѣдательствовать» [4]). Что касается условій пассивнаго права избранія въ городскіе головы, то, во первыхъ, одесское положеніе возрастъ лицъ, изъ которыхъ могъ быть избираемъ городской голова, опредѣлило вмѣсто тридцати въ двадцать пять лѣтъ [5]); что одесскій комитетъ мотивировалъ соображеніемъ о необходимости давать при избраніи въ городскіе головы предпочтеніе передъ всѣми другими условіями обладанію лицомъ извѣстными нравственными качествами [6]); во вторыхъ, и то, и другое положеніе говорятъ: «городской голова можетъ быть избираемъ изъ лицъ всѣхъ сословій», удовлетворяющихъ, разумѣется, остальнымъ требованіямъ закона [7]). Это опредѣленіе очень важно. Мы видѣли, что въ Петербургѣ и послѣ 1862 года въ городскіе головы избирали лишь «изъ почетнѣйшихъ лицъ» дворянства, почетнаго гражданства и

---

[1]) Гор. пол. Москвы, § 51 и—Одессы—§ 46.

[2]) Проэктъ московскаго комитета § 43 и проэктъ одесскаго комитета—§ 96 и 169.

[3]) Мотивы къ ст. 169.

[4]) Зап. управл. министр. вн. дѣлъ о преобраз. общест. упр. въ Москвѣ, стр. 31.

[5]) Город. пол., § 46.

[6]) Мотивы къ ст. 96 проэкта.

[7]) Гор. пол. Москвы,—§ 51 и Одессы—§ 46.

упечества первой гильдіи, независимо отъ обладанія опредѣленымъ по закону имущественнымъ цензомъ. По проэктамъ мѣстныхъ омитетовъ городской голова могъ быть избираемъ изъ того же тѣсаго круга «почетнѣйшихъ лицъ», съ тою лишь разницею, что мосовскій комитетъ допускалъ выборы изъ купечества двухъ гильій, а одесскій даже изъ всѣхъ трехъ [1]); причемъ одесскій омитетъ это свое послѣднее опредѣленіе мотивировалъ желаніемъ предоставить избирателямъ бо̀льшую возможность къ занятію олжности головы», избирать лицо, пользующееся общественымъ довѣріемъ не по одному богатству или званію, а олѣе по нравственнымъ качествамъ, образованію и дѣйствиельной способности къ занятію этой должности» [2]). Но если мосовскій комитетъ не спустился до третьей гильдіи въ данномъ учаѣ, то онъ проэктировалъ понизить имущественный цензъ, ающій право быть избраннымъ въ городскіе головы съ собствеости стоимостью въ пятнадцать тысячъ рублей, какъ это было ъ Петербургѣ, до обладанія собственностью, minimum въ шесть ысячь рублей (размѣръ капитала второй гильдіи) [3]); комитетъ отивировалъ это свое опредѣленіе цензa соображеніемъ, что «выоръ въ эту должность, по нравственнымъ достоинствамъ и обественному уваженію, не долженъ быть стѣсняемъ матеіальными препятствіями; которыя могутъ заключаться въ алоцѣнности принадлежащаго избираемому имущества» [4]). Двояне имѣли право отказываться отъ всякой должности; почетныхъ раждань да и купцовъ первой гильдіи—не такъ много было ъ дѣйствительности, чтобы они могли представлять болѣе или

---

[1]) Московскій проэктъ, § 43; одесскій—§ 96.

[2]) Мотивы къ § 69 проэкта.

[3]) Проэктъ, § 43.

[4]) Печатный списокъ объяснит. записки, стр. 13. Притомъ, лены комитета—городской голова и почетный гражданинъ—указывали на о еще, что «первая гильдія мало имѣетъ кандидатовъ» въ городскіе оловы, какъ по своей малочисленности, такъ и потому еще, что больая часть входящихъ въ нее уже были головами и «находятся въ прелонныхъ лѣтахъ», «другіе же записываются въ эту гильдію для производства подрядовъ и поставокъ въ казну», почему и не могутъ быть въ головахъ».

менѣе широкій просторъ для выборовъ: волей не волей пришлось кругъ «почетнѣйшихъ лицъ» разширить, такъ сказать, подъ напоромъ самой жизни. Какъ по одесскому, такъ и по московскому городовымъ положеніямъ городской голова имѣлъ право «въ случаяхъ чрезвычайныхъ и не терпящихъ отлагательства принимать всѣ нужныя мѣры по дѣламъ общественнаго управленія» съ тою разницею, что въ Москвѣ онъ пользуется этимъ правомъ «съ разрѣшенія главнаго начальника губерніи», а въ Одессѣ, даже и безъ этого разрѣшенія [1]); въ то время какъ по положенію 1846 года онъ дѣлалъ это «вслѣдствіе распоряженія мѣстнаго главнаго начальства» [2]); т. е. такія распоряженія его были скорѣе обязанностью, чѣмъ правомъ.

Вотъ всѣ измѣненія, внесенныя городовыми положеніями Москвы и Одессы въ положеніе 1846 года относительно организаціи городскихъ учрежденій, построенныхъ по существу все таки на тѣхъ же самыхъ началахъ. По отношенію къ предметамъ вѣдѣнія этихъ учрежденій ни положеніе Москвы, ни положеніе Одессы не внесли ровно ничего новаго, не измѣнили ни на іоту въ этомъ отношеніи городоваго положенія 1846 года; а какъ это послѣднее не измѣняло по данному вопросу стараго «общаго порядка» вещей, то, стало быть, этотъ порядокъ господствуетъ и съ положеніяхъ Москвы и Одессы.

Но эти послѣднія внесли кое что новое относительно вопроса объ отношеніи городскихъ учрежденій къ правительственнымъ органамъ или, на оборотъ, этихъ послѣднихъ къ нимъ. Но прежде чѣмъ перейдти къ этому вопросу, не лишнее будетъ остановиться еще нѣсколько на вопросѣ, въ сущности относящемся къ категоріи вопросовъ объ организаціи; это именно вопросъ о выборахъ вообще или лучше—о производствѣ выборовъ.

По этому вопросу, во первыхъ, нельзя не остановиться на постановленіи обоихъ положеній, что «каждое городское сословіе имѣетъ право замѣщать предоставленныя выбору его должности общественнаго управленія лицами всѣхъ сословій», если, разумѣется, эти лица пользуются активнымъ правомъ и-

---

[1]) Гор. пол. Москвы, § 15 и гор. пол. Одессы, § 16.

[2]) См. выше, стр. 468.

бранія [1]). Мы обошли бы это положеніе молчаніемъ. еслибы оно касалось лишь выборовъ только въ исключительно сословныя должности и по своимъ функціямъ; но оно имѣетъ въ виду несомнѣнно именно должностныя лица, избираемыя сословными собраніями выборныхъ къ обще-городскому дѣлу или другими словами лица, функціи которыхъ чисто общественно-городскія; это слѣдуетъ покрайней мѣрѣ изъ той оговорки даннаго опредѣленія, по которой оно не касается такихъ, напр., должностей, какъ торговые депутаты, смотрители и др., общественно-городскія должности, въ которыя избираются лица извѣстныхъ сословій лишь «по особому свойству, возлагаемыхъ на нихъ обязанностей» [2]). Если это такъ, то очевидно, что данное опредѣленіе не касается лишь однихъ гласныхъ общей думы, которые не относятся обоими положеніями къ должностнымъ лицамъ и самихъ выборныхъ, также не относящихся къ должностнымъ лицамъ [3]). Такимъ образомъ, стало быть, это правило касается гласныхъ распорядительной думы, членовъ депутатскаго собранія и т. п. Это опредѣленіе, замѣнившее собою опредѣленіе, городоваго положенія Петербурга, по которому должностныя лица, избираемыя сословіями, непремѣнно избирались ими изъ собственной среды, имѣетъ болѣе или менѣе важное значеніе по отношенію къ сословному характеру общественнаго строя вообще, городскихъ учрежденій въ особенности: имъ наносится значительная брешь этому строю, разумѣется, de jure.

Данный вопросъ касается самаго существа дѣла. Теперь мы скажемъ нѣсколько словъ о внѣшней сторонѣ его: о средствахъ или формахъ производства выборовъ Еще московскій мѣстный комитетъ находилъ процедуру выборовъ гласныхъ слишкомъ сложной и рѣшилъ, во первыхъ, замѣнить отмѣтки, которыя дѣлались по положенію 1846 года всѣми избирателями противъ имени каждаго избираемаго, простымъ обозначеніемъ противъ этого имени числа избирательныхъ и неизбирательныхъ шаровъ черезъ

---

[1]) Гор. пол. Москвы, § 48 п. 1 и гор. пол. Одессы, § 43, п. 1.

[2]) Тамъ же.

[3]) Гор. пол. Москвы, § 49 примѣчаніе и Одесское гор. пол., § 44.

«предсѣдателя»; во вторыхъ, съ цѣлью «облегченія» производства выборовъ въ залѣ собранія рѣшено вывѣшивать списокъ обладающихъ правомъ пассивнаго избранія въ данномъ случаѣ [1]). И то, и другое вошло въ городовое положеніе. 1862 года [2]). Одесскій комитетъ пошелъ въ этомъ отношеніи гораздо дальше: онъ замѣнилъ баллотировку шарами баллотировкой посредствомъ бюллетеней [3]). Комитетъ замѣняетъ шары бюллетенями, совершенно справедливо разсуждая, что этимъ процессъ выборовъ значительно облегчается [4]). Графъ Строгановъ съ своей стороны защищаетъ бюллетени, говоря, что при этомъ способѣ подачи голосовъ не только упрощается самый процессъ, но, что главное, избиратель «можетъ обдумать предметъ», благодаря чему избиратель пользуются полной инициативой по отношенію къ выборамъ; и сторону бюллетеней сталъ и министръ внутр дѣлъ, согласившись со всѣми доводами въ пользу ихъ и прибавивъ со своей стороны еще одинъ: этимъ путемъ, по его мнѣнію устраняется щекотливое положеніе избираемыхъ, благодаря которому многіе избѣгаютъ выборовъ вообще [5]). Дѣло прошло въ государственномъ совѣтѣ, и процедура выборовъ по одесскому положенію получилась такая: списки избирателей и пользующихся правомъ пассивнаго избранія печатаются въ газетахъ «покрайней мѣрѣ за мѣсяцъ» до выборовъ и по исправленіи ихъ еще разъ публикуются или выставляются въ залѣ собранія [6]); потомъ списки имѣющихъ право быть выбранными р а з с ы л а ю т с я к о в с ѣ м ъ и з б и р а т е л я м ъ [7]); и самомъ собраніи избиратели лишь подаютъ уже приготовленные ими на основаніи этихъ списковъ бюллетени—листки съ написаннымъ именемъ за подписью избирателя; самою сложною частью процедуры является счетъ листковъ, который производится ко-

---

[1]) Печатн. списокъ о б ъ я с н и т. з а п и с к и, стр. 16 и записка управл. министр. внутр. дѣлъ о преобраз. общ. управл. въ Москвѣ, стр. 12, а также проэктъ, § 67.

[2]) См. §§. 70 и 76.

[3]) Проэктъ, §§ 117—128.

[4]) Мотивы къ этимъ параграфамъ.

[5]) Х о з. д е п., 2 г о р. о т д., дѣло № 1645, ч. I.

[6]) Гор. пол., § 65.

[7]) Т а м ъ ж е, § 66.

быми счетчиками въ присутствіи самихъ избирателей [1]). Эта открытая баллотировка на принята была, однако, какъ увидимъ, ни въ тифлисскомъ городовомъ положеніи, ни въ новомъ—1870 года.

III. Распорядительная дума Москвы кромѣ подчиненія сенату и главному начальнику губерніи, «находится въ непосредственномъ вѣдѣніи московскаго гражданскаго губернатора» [2]); а одесская—«состоитъ подъ главнымъ наблюденіемъ генералъ губернатора и въ вѣдѣніи градоначальника» [3]). Эти опредѣленія новыхъ положеній, соотвѣтствующія опредѣленію по тому же предмету городоваго положенія 1846 года, исключаютъ уже собою въ этихъ положеніяхъ то опредѣленіе, по которому все общественное управленіе Петербурга состояло подъ главнымъ «наблюденіемъ и вѣдѣніемъ военнаго генер. губернатора». Ничего подобнаго этому послѣднему опредѣленію мы не находимъ ни въ одесскомъ, ни въ московскомъ положеніяхъ. Обстоятельство во всякомъ случаѣ важное: это значитъ, что общая дума прежде всего уже не находится въ этомъ «вѣдѣніи». Оно такъ и есть на самомъ дѣлѣ.

Мы уже видѣли, что общая дума созывается и въ Москвѣ, и въ Одессѣ не генер. губернаторомъ, какъ въ Петербургѣ, а городскимъ головой, который лишь извѣщаетъ его объ открытіи собранія. Но еще болѣе важное измѣненіе новыми положеніями сдѣлано по данному вопросу относительно распорядительной думы, по крайней мѣрѣ въ городовомъ положеніи Одессы. Эта дума какъ выражается министръ внутр. дѣлъ въ своей запискѣ объ общественномъ управленіи Москвы, «возведена на равную съ губернскими мѣстами степень; въ то время какъ по городовому положенію 1846 года она «отнесена къ разряду низшихъ мѣстъ», по выраженію той же записки. Отсюда, изъ такого измѣненія положенія распорядительной думы въ ряду губернскихъ мѣстъ, eo ipso вытекаетъ совсѣмъ иное отношеніе ея къ представите

---

[1]) Тамъ же, § 67.
[2]) Город. пол., § 17.
[3]) Город. полож., § 18.

лямъ мѣстной власти. Инициатива по отношенію къ данному вопросу принадлежитъ исключительно мѣстному московскому комитету. Одесскій комитетъ въ своемъ проэктѣ подчинялъ думу одесскому градоначальнику, предоставивъ ему, какъ это было и Петербургѣ, право предсѣдательствовать въ ней «по усмотрѣнію» [1]). Московскій же комитетъ нашелъ, что такое положеніе распорядительной думы въ ряду губернскихъ мѣстъ, такое величеніе ея гражданскому губернатору, придаетъ ей «двойственный характеръ», ставя ее съ одной стороны «въ среду административныхъ мѣстъ второй степени», а съ другой, благодаря формѣ сношеній ея «съ разными мѣстами и лицами низводитъ ее на низшую стенень»; а это даетъ въ результатѣ значительную «неопредѣленность» положенія распорядительной думы, которая «увеличивается тѣмъ болѣе, что у насъ вообще постановленія о взаимныхъ отношеніяхъ различныхъ мѣстъ и лицъ управленія имѣютъ на практикѣ весьма разнообразныя примѣненія, находясь въ неизбѣжной зависимости отъ личнаго характера и служебнаго положенія лицъ, дѣйствующихъ на этомъ поприщѣ» [2]) Ради избѣжанія такого положенія комитетъ и рѣшилъ отнести эту думу «къ мѣстамъ второй степени или губернскимъ», имѣя при этомъ въ виду ея «обширный кругъ дѣйствій», а также «сношенія съ различными мѣстами и лицами, получающими отъ нея денежныя суммы»; болѣе, «милліонное хозяйство столицы»; и наконецъ, то обстоятельство, что распорядительная дума имѣетъ въ общей думѣ «опору своей самостоятельности и гарантію противъ недовѣрія правительства и общества» [3]). Возведя думу въ слѣдующій рангъ, московскій комитетъ въ тоже время нашелъ нужнымъ точно опредѣлить и «участіе гражданскаго губернатора въ дѣлахъ» этой думы. Онъ находитъ, что это участіе «должно имѣть мѣсто во всѣхъ случаяхъ, которые по дѣйствующимъ узаконеніямъ восходятъ на разсмотрѣніе губернскаго начальства»; такъ какъ этимъ путемъ из-

[1]) Проэктъ, § 49.
[2]) Объяснит. записка къ проэкту, стр. 1 и 2.
[3]) Тамъ же, стр. 2—3.

бѣгается «усложненіе дѣла и увеличеніе городскихъ расходовъ и содержанію въ губернаторской канцеляріи особыхъ столовъ». Министръ внутр. дѣлъ со всѣми доводами московскаго комитет согласился, указавъ со своей стороны, что «возвышеніе столичныхъ думъ на степень губернскихъ мѣстъ признано было необходимымъ при самомъ началѣ дѣла объ улучшеніи общественнаго хозяйства въ обѣихъ столицахъ» и поставлено было въ 1823 году «однимъ изъ непремѣнныхъ условій для всѣхъ, предстоящихъ по сей части преобразованій»; что это «возвышеніе» имѣлось въ виду и при изданіи городоваго положенія 1846 года, по которому распорядительная дума и была изъята изъ вѣдѣнія губернскаго правленія [2]). Онъ согласился и съ мнѣніемъ комитета о предсѣдательствованіи губернатора въ распорядительной думѣ. Но государственный совѣтъ въ засѣданіи соединенныхъ департаментовъ законовъ и экономіи, въ виду того, что это предсѣдательствованіе «могло бы обременить губернатора», нашелъ нужнымъ замѣнить «непремѣнное предсѣдательствованіе простой отсылкой изъ распорядительной думы къ губернатору, «къ подписанію», журналовъ по тѣмъ дѣламъ, которыя «восходятъ до разсмотрѣнія губернскаго начальства»; за губернаторомъ осталось лишь предсѣдательствованіе въ распорядительной думѣ «по его собственному усмотрѣнію» [3]). Въ этомъ смыслѣ и редактирована статья московскаго положенія опредѣляющая «подчиненность» распорядительной думы [4]). Но совершенно иначе рѣшенъ вопросъ о предсѣдательствованіи градоначальника, замѣнившаго губернатора, въ распорядительной думѣ одесскимъ положеніемъ. Градоначальникъ, «въ вѣдѣніи» котораго находится въ Одессѣ распорядительная дума, вовсе не предсѣдательствуетъ въ ней ни въ какомъ случаѣ, ни непремѣнно, ни по собственному усмотрѣнію. Къ нему представляетъ дума свои «постановленія къ подписанію по всѣмъ такого рода дѣламъ, «кои по общимъ

---

[1]) Тамъ же, стр. 3.

[2]) Записка управл. министр. о преобраз. обществ. управл. въ Москвѣ, стр. 26.

[3]) Засѣданіе отъ 22 декабря 1861 года, № 90, стр. 14—15.

[4]) § 17.

увѣженіямъ восходитъ на разсмотрѣніе губернскаго начальства» [1]). Но зато градоначальникъ можетъ не только не подписать постановленія думы, но и требовать отъ ней исполненія своего по данному предмету «распоряженія», по отношенію къ которому дума, въ свою очередь, въ случаѣ невозможности немедленно исполнить это распоряженіе, пользуется правомъ «доносить (объ этомъ) прямо генералъ губернатору»; а этотъ послѣдній въ томъ случаѣ, если также не согласенъ съ думой, переноситъ дѣло въ сенатъ [2]). Далѣе, въ слѣдующемъ своемъ параграфѣ, одесское городовое положеніе, уже прямо подчиняетъ распорядительную думу градоначальнику, постановляя, что жалобы на рѣшенія думы, «неподлежащія его утвержденію», приносятся ему; причемъ, онъ, въ случаѣ основательности жалобы «п р е д л а г а е т ъ думѣ постановить» по оной новое опредѣленіе. Къ этому предложенію дума относится также, какъ, мы видѣли, относилась она ко всякому «распоряженію» губернатора, пользуясь правомъ представленія генералъ губернатору [3]). Этимъ только и ограничивается измѣненіе «подчиненности» распорядительной думы по новымъ положеніямъ губернатору и сенату. Въ сущности, даже и по одесскому положенію отношенія распорядительной думы къ губернатору едвали особенно измѣнились сравнительно съ подчиненіемъ ея по городовому положенію 1846 года: «подпись» губернатора, смѣнившая его предсѣдательствованіе, едвали имѣетъ меньшее значеніе, чѣмъ это послѣднее.

---

[1]) Гор. полож., § 18.

[2]) Т а м ъ ж е.

[3]) Т а м ъ ж е, § 19. По московскому положенію дѣла въ сенатъ попадаютъ болѣе кратчайшимъ путемъ; оно говоритъ: «жалобы на рѣшенія думы приносятся первому департаменту правит. сената». Одесское положеніе отъ этого прямаго пути уклонилось, очевидно, въ силу возраженія на проэктъ, въ которомъ устанавлялся именно кратчайшій путь, министра юстиціи (Замятнина), указывавшаго на то, что это «обременило бы сенатъ значительной перепиской» вопервыхъ; а во вторыхъ дѣла шли бы слишкомъ медленно, благодаря дальности растояній. Опираясь на эти соображенія министръ и предложилъ «въ видахъ увеличенія самостоятельности одесской думы», указанный въ текстѣ путь Хоз. деп. мин. вн. дѣлъ, 2 гор. отд., I ст., дѣло № 1645, ч. I.

Если ко всему указанному прибавить еще нѣкоторыя измѣненія, сдѣланныя новыми городовыми положеніями относительно «правъ и преимуществъ общественной городской службы», мы ознакомимся со всѣми вообще измѣненіями и дополненіями, внесенными этими положеніями въ городовое положеніе 1846 года. Измѣненія относительно правъ и преимуществъ ограничиваются нѣкоторыми измѣненіями въ классахъ должностей [1]). Уничтожается право прослужившихъ шесть лѣтъ на представленіе къ наградамъ и т. п. Наконецъ, по одескому положенію жалованье выборнымъ должностнымъ лицамъ опредѣляется самою общею думой и утверждается генералъ губернаторомъ [2]).

И такъ, нѣтъ сомнѣнія, что ни городовое положеніе Москвы 1862, ни городовое положеніе Одессы 1863 года не представляли собою въ цѣломъ чего либо новаго. И то, и другое, дѣйствительно было только примѣненіемъ или лучше измѣненіемъ городоваго положенія 1846 года; притомъ, мы видѣли, измѣненія не касалась самыхъ началъ городоваго строя; начала остались неприкосновенными: оба новыя положенія одинаково покоятся на началѣ сословности; оба проникнуты началомъ правительственной опеки. Уклоненія имѣютъ мѣсто лишь, такъ сказать, въ проведеніи этихъ началъ, въ нѣкоторомъ измѣненіи тѣхъ формъ, въ которыхъ онѣ проявляются. Изъ всѣхъ этихъ уклоненій, какъ на болѣе важное, пожалуй коренное, можно указать на введеніе двойной системы выборовъ гласныхъ какъ общей такъ и распорядительной думъ. Но это измѣненіе было именно лишь новой формой, въ которой проявлялось тоже сословное начало, лежащее въ основѣ всего общественно-городскаго строя. Цѣлью введенія этой двухстепенной системы избранія было желаніе устранить слишкомъ многочисленныя собранія общей думы, желаніе, основаніе котораго—вовсе не въ интересахъ городскаго самоуправленія, ради организаціи котораго издаются оба положенія Правда,

---

[1]) Въ Одессѣ всѣ выборныя должности понижены на одинъ классъ.—Гор. пол., § 81.

[2]) Тамъ же, § 82.

въ отдѣльныхъ случаяхъ имѣли мѣсто измѣненія, какъ бы идущія въ разрѣзъ съ обоими началами—началомъ сословности и опеки. Но это только отдѣльные случаи, въ проведеніи или примѣненіи которыхъ нельзя видѣть чего либо систематическаго: они носятъ все тотъ же характеръ случайности, характеръ, притомъ обусловливаемый едвали соображеніями, покоящимися на идеѣ самоуправленія, общественныхъ интересовъ; онъ обусловливался, скорѣе, все тѣми же правительственными соображеніями; взять на лучшее доказательство укажемъ на тѣ мотивы, основываясь на которыхъ, государственный совѣтъ устранилъ губернатора отъ предсѣдательствованія въ распорядительной думѣ по обязанности; или на тѣ соображенія министра юстиціи, благодаря которымъ одесская распорядительная дума не подчинена сенату непосредственно. Нѣтъ сомнѣнія, что законодатель къ введенію городоваго положенія 1846 года въ Москвѣ и Одессѣ относился лишь какъ къ мѣрѣ временной: въ самыхъ началахъ этого положенія уже не видѣли началъ, на которыхъ должно быть построено городское управленіе всей Россіи; издавая положенія Москвы и Одессы, правительство уже занято было мыслью о созданіи новаго строя городской администраціи. Оно уже работало надъ осуществленіемъ этой мысли

ГЛАВА ВМѢСТО ПРИЛОЖЕНІЯ.

Очеркъ общественнаго управленія Тифлиса.

Настоящую главу объ устройствѣ и управленіи города Тифлиса намъ приходится помѣстить въ качествѣ приложенія потому, что въ первоначальный планъ настоящаго труда она вовсе не входила. Но въ концѣ концовъ мы нашли невозможнымъ обойти молчаніемъ тифлисское городовое положеніе именно въ настоящей части нашего труда: его пришлось бы относить ко второй части этого тома, въ которой оно менѣе всего можетъ имѣть мѣсто Обойти же молчаніемъ это положеніе вовсе—было бы значительнымъ пробѣломъ нашей работы.

Съ устройствомъ Тифлиса мы знакомы исключительно лишь по тѣмъ матеріаламъ, которыя содержитъ въ себѣ полное собра-

ie законовъ; почему наше изложеніе настоящей главы и будетъ окоиться исключительно только на данныхъ этого собранія, главѣйшія изъ которыхъ—«положеніе о городскомъ общественномъ управленіи въ Тифлисѣ» 1840 года и такое же положеніе 1866 ода.

И въ этой главѣ, какъ въ предъидущей, мы не будемъ излагать организаціи «общественнаго управленія» Тифлиса съ такою подробностью, въ такомъ систематическомъ порядкѣ, какъ это мы дѣлали относительно общаго строя городскаго общественнаго управленія въ первой книгѣ или относительно городоваго положенія 1846 года; и не будемъ этого дѣлать потому, что, говоря о положеніи 1866 года, на которомъ мы главнымъ образомъ, остановимся, намъ пришлось бы въ значительной степени повторяться, такъ какъ это положеніе строится на началахъ городоваго положенія 1846 года и имѣетъ очень и очень много общаго съ положеніями Москвы и Одессы. Въ виду этого мы будемъ въ общественномъ управленіи Тифлиса останавливаться лишь на тѣхъ чертахъ его, которыя являются его характеристическими, отличительными чертами.

I. Въ апрѣлѣ 1840 года вмѣстѣ съ «учрежденіемъ для управленія закавказскимъ краемъ» издано было и «положеніе о городскомъ общественномъ управленіи Тифлиса». Этимъ положеніемъ устанавливалось очень характерное «общественное» управленіе. Къ участію въ этомъ управленіи призывались лишь «три главныя сословія»: владѣльцы недвижимой собственности, торговцы и ремесленники [1]); т. е. въ сущности вовсе не сословія, а чисто естественныя группы обывателей, изъ которыхъ основа одной—владѣніе недвижимой собственностью; двухъ остальныхъ—занятіе. Только эти три главныя сословія и составляли городское управленіе. А управленіе это, состояло изъ собственно «городскаго управленія», какъ коллегіальнаго учрежденія и нѣсколькихъ единоличныхъ выборныхъ органовъ.

«Городское управленіе» [2]) состояло изъ городскаго голо-

[1]) 2 П. С. З. № 13369, § 2.

[2]) По Своду Зак. «городское общественное управленіе».

вы и «шести членовъ или гласныхъ»[1]), которые, какъ и городской голова, избирались обществомъ, по два отъ каждаго сословія, причемъ голова избирался этимъ послѣднимъ во всей его «совокупности»; а гласные—каждымъ изъ трехъ названныхъ сословій отдѣльно [2]). Притомъ, самый «порядокъ выборовъ» какъ городскаго головы, такъ и гласныхъ предоставляется опредѣлить «главноуправляющему» краемъ [3]); такъ что никакихъ правилъ о выборахъ, ничего подобнаго опредѣленію активнаго и пассивнаго правъ избранія мы не встрѣчаемъ въ городовомъ положеніи 1840 года. Только по своду законовъ дѣло нѣсколько измѣняется: тамъ говорится, что выборы головы и гласныхъ производятся «на основаніи устава о службѣ по выборамъ»[4]); но и сводъ никакихъ дальнѣйшихъ опредѣленій по этому предмету, даже указанія статей устава о службѣ по выборамъ не даетъ; такъ что трудно рѣшить, какъ именно опредѣленія этого устава принимаются къ руководство при выборахъ въ Тифлисѣ.

Въ составъ «городскаго управленія» по положенію 1840 года входилъ и членъ отъ правительства, этотъ будущій «членъ отъ короны» городоваго положенія 1846 года. Положеніемъ Тифлиса онъ вводился въ этотъ составъ лишь «въ первый годъ» съ цѣлью введенія «подробнаго порядка выборовъ, опредѣленнаго главноуправляющимъ, при самомъ открытіи и устройствѣ городскаго управленія»[5]). По своду же законовъ онъ дѣлается постояннымъ членомъ «городскаго общественнаго управленія» въ качествѣ «члена отъ правительства»[6]). Неопредѣленность городоваго положенія

---

[1]) 2 П. С. З. № 13369, § 1.

[2]) Тамъ же, § 2.

[3]) Тамъ же, примѣч. къ § 2. Опираясь на редакцію втораго параграфа можно думать, что городской голова выбирался не тремя только главными сословіями въ ихъ совокупности, а всѣми городскими обывателями вообще: «городской голова выбирается цѣлымъ обществомъ городскихъ обывателей въ совокупности».

[4]) Томъ II, ч. II, «Учр. управл. закавказ. края», ст. 389.

[5]) 2 П. С. З. № 13369, примѣчаніе, п. I, къ § 2.

[6]) Томъ II, ч. II, кн. III, ст. 389. Нѣтъ сомнѣнія, что de facto этотъ членъ входилъ въ составъ управленія за все время отъ 1840 года до 1857. На это указываетъ между прочимъ то обстоятельство, что

Тифлиса доходитъ до того, что не опредѣляется даже срокъ службы ни городскаго головы, ни членовъ управленія, какъ отъ правительства, такъ и выборныхъ [1]). Не опредѣляются эти сроки и въ сводѣ законовъ, если не принять, что они опредѣляются по уставу о службѣ по выбору, на который, мы видѣли, ссылается сводъ законовъ.

Городское общественное управленіе—единственное коллегіальное городское учрежденіе, замѣняющее собою всѣ учрежденія «общаго порядка» управленія городовъ. Оно, eo ipso и совѣщательное, и распорядительное или исполнительное учрежденіе, соединяющее въ себѣ функціи общей и шестигласной думъ, депутатскаго собранія. При немъ уже исключительно «для исполненія постановленій» ея состоятъ такъ называемые «старосты съ товарищами», избираемые тремя названными сословіями «къ отправленію общественныхъ должностей» только на годъ [2]). Въ 1851 году для надзора «за доходами, принадлежащими казнѣ и городу и другими предметами городскаго хозяйства», учреждена особая должность коммиссара [3]). Коммиссаровъ полагалось т р и; избирались они самимъ «городскимъ обществомъ»—неизвѣстно, совокупностью ли всѣхъ городскихъ обывателей, какъ члены управленія—изъ чиновниковъ состоящихъ на службѣ или имѣющихъ право на вступленіе въ нее [4]); въ должности эти коммиссары утверждаются губернскимъ правленіемъ. Кромѣ старостъ и коммиссаровъ при общественномъ управленіи состояли еще «два сборщика», о способѣ назначенія которыхъ трудно сказать что либо опредѣленное; вѣроятно они избирались [5]).

въ изданномъ въ 1849 году указѣ объ измѣненіи штатовъ по управленію закавказскаго края идетъ рѣчь и о «должности члена отъ правительства въ тифлисскомъ городовомъ общественномъ управленіи»; причемъ о немъ говорится уже, какъ о назначаемомъ «е ж е г о д н о». 2 П. С. З. № 23424, п. 9.

[1]) Членъ отъ правительства несомнѣнно назначался на г о д ъ, какъ это видно изъ предъидущаго примѣчанія.

[2]) 2 П. С. З. № 13369, § 4 и примѣчаніе къ нему, Св. Зак., т а м ъ ж е, ст. 393.

[3]) 2 П. С. З. № 25462.

[4]) Т а м ъ ж е и Св. Зак., тамъ же; ст. 392. Число ихъ обусловливается числомъ частей (полицейскихъ) Тифлиса.

[5]) Т а м ъ ж е, § 3 и Св. Зак., тамъ же, ст. 391; послѣдняя статья

Что касается функцій «городскаго общественнаго управленія», то ихъ городовое положеніе, какъ это имѣло мѣсто и «въ общемъ порядкѣ» городскаго управленія, распредѣляетъ между предсѣдателемъ—городскимъ головой, какъ бы обращая его и этомъ случаѣ въ самостоятельное учрежденіе, и собственно управленіемъ [1]). Притомъ городской голова вѣдаетъ кромѣ того, что вѣдаетъ онъ во всѣхъ городахъ европейской Россіи, порядокъ дѣлопроизводства въ канцеляріи, оцѣнку недвижимаго имущества, отходящаго «на государственное или общественное управленіе», таксы [2]). Предметы вѣдѣнія «самаго управленія», имѣя значительное сходство съ такими же предметами шестигласной думы во многомъ, однако, и значительно, разнятся отъ этихъ послѣднихъ: вопервыхъ, рубрика дѣлъ судныхъ вовсе не имѣетъ мѣста: во вторыхъ и изъ различныхъ рубрикъ, на которыя дѣлятся всѣ предметы вѣдѣнія «городскаго управленія» и которыя одинъ и тѣже съ рубриками шестигласной думы, устранены всѣ тѣ предметы, которые стоятъ въ тѣсной связи съ сословнымъ управленіемъ. Относительно собственно «городскаго хозяйства» предметы вѣдѣнія—тѣже самые, что и шестигласныхъ думъ, но перечисленіе ихъ сдѣлано гораздо полнѣе и тщательнѣе [3]).

Само собою разумѣется, что объ отношеніи «городскаго общественнаго управленія» къ самому обществу, отношеніи, выражающемся въ чемъ либо помимо того, что послѣднее выбираетъ изъ своей среды членовъ этого правленія, говорить не приходится: единственное постановленіе положенія 1840 года, въ которомъ можно бы видѣть выраженіе этихъ отношеній—постановленіе о «присутствіи при раскладкѣ казенныхъ податей и всѣхъ повинностей» представителей отъ каждаго изъ трехъ сословій [4]); но въ этихъ «присутствующихъ» при раскладкѣ податей и повинностей трудно видѣть что либо въ родѣ выраженія надзора за ис-

---

просто говоритъ, что при общественномъ управленіи «состоятъ» два сборщика; первый говоритъ, что они «назначаются» отъ сословій.

[1]) 2 П. С. З. № 13369, § 6 и Св. Зак., тамъ же, ст. 395.

[2]) Тамъ же, § 7 и Св. Зак., ст 396.

[3]) Тамъ же, § 8 и Св. Зак., тамъ же, ст. 397.

[4]) Тамъ же, § 3, и Св. Зак., тамъ же, ст. 391. Ихъ избираетъ по десяти человѣкъ.

омъ со стороны самого общества; да если наконецъ, и видѣть в ихъ представителей этого надзора, то развѣ только надзора по отношенію къ о д н о й изъ функцій управленія. Отчетность и отвѣтственность имѣютъ мѣсто только предъ правительственными органами и опредѣляются на тѣхъ же началахъ, что и отчетность и отвѣтственность шестигласныхъ думъ [1]). Отношенія къ правительственнымъ органамъ, сношенія съ ними, опредѣляются правилами, предписанными для городскихъ думъ [2]). Только сенатъ по отношенію къ тифлисскому городскому управленію замѣняется кавказскимъ намѣстникомъ [3]).

Разумѣется, въ дѣйствительности всѣ эти отношенія и подчиненія должны олицетворять собою самую сильную опеку еще болѣе, чѣмъ въ городахъ европейской Россіи; и городовое положеніе 1840 года всего менѣе можно называть положеніемъ объ общественномъ управленіи [4]).

II. Городовое положеніе 1840 года существовало до половины 1866 года, когда, въ августѣ мѣсяцѣ, издано было н о в о е «положеніе объ общественномъ управленіи города Тифлиса» [5]); положеніе, стоящее въ очень тѣсной связи по своему существу съ положеніемъ Петербурга 1846 года и положеніями Москвы и Одессы. Положеніе это издано было лишь «въ видѣ опыта на т р и года».

Указывая на связь тифлисскаго городоваго положенія 1866 года съ положеніями Петербурга, Москвы и Одессы, мы хотѣли сказать этимъ, что оно строится на тѣхъ же самыхъ началахъ, что и эти послѣдніе; эта связь, впрочемъ, значительно проявляется и въ самыхъ формахъ, въ отдѣльныхъ опредѣленіяхъ.

---

[1]) Т а м ъ ж е, §§ 28—32; Св. Зак., тамъ же, ст. 415—420.

[2]) Т а м ъ ж е, § 12 и Св. Зак., тамъ же, ст. 402.

[3]) Т а м ъ ж е.

[4]) Въ 1855 году (2 П. С. З. № 29237) въ Тифлисѣ введенъ былъ с и р о т с к і й судъ и поставленъ въ тѣсную связь съ «городскимъ управленіемъ», но о немъ мы не говоримъ согласно плану нашего сочиненія.

[5]) 2 П. С. З. № 43550. Проектъ положенія составленъ былъ мѣстнымъ кавказскимъ управленіемъ. Принимали ли участіе въ работахъ представители общества—не знаемъ.

Всѣ городскіе обыватели, пользующіеся активнымъ правомъ избранія, другими словами, все городское общество дѣлится не на сословія, а на разряды, какъ въ Одессѣ. Такихъ разрядовъ четыре: во первыхъ, разрядъ потомственныхъ дворянъ, владѣющихъ въ городѣ недвижимой собственностью или занимающихся въ немъ «торговлей и промышленностью»; во вторыхъ, разрядъ личныхъ дворянъ и почетныхъ гражданъ, удовлетворяющихъ тѣмъ же условіямъ; въ третьихъ, «граждане владѣющіе недвижимою собственностью», судя по названію (макалаки и ахалмосули) исключительно туземцы; и наконецъ, въ четвертыхъ, «всѣ невладѣющіе недвижимою собственностью жители Тифлиса, отбывающіе городскіе повинности [1]). Въ этихъ разрядахъ, помимо первыхъ двухъ, трудно видѣть сословія; еще относительно «гражданъ»-туземцевъ не рѣшаемся сказать утвердительно, что въ нихъ нельзя видѣть сословій; но послѣдній разрядъ не носитъ уже рѣшительно никакого сословнаго характера: въ этотъ разрядъ входилъ всякій, независимо отъ сословія, къ которому принадлежалъ, если только несъ городскія повинности. Начало принадлежности къ этому послѣднему разряду—совершенно новое начало: и въ Петербургѣ, и въ Москвѣ, и въ Одессѣ основаніемъ принадлежности къ одному изъ городскихъ сословій, а стало быть къ городскому обществу, было или владѣніе недвижимой собственностью или принадлежность къ одному изъ податныхъ сословій; въ Тифлисѣ, чрезъ посредство четвертаго разряда, можно войдти въ составъ городскаго общества, не обладая собственностью и не принадлежа ни къ одному изъ податныхъ городскихъ сословій, а лишь внося извѣстный налогъ въ пользу города. Такимъ образомъ въ этомъ разрядѣ осуществилась та мысль, которая, мы видѣли [2]), оффиціально высказана была въ одесскомъ комитетѣ мѣстнымъ городскимъ головой и которая имѣла быть проведена въ положеніи 1870 года.

Каждый изъ принадлежащихъ къ одному изъ четырехъ разрядовъ городскихъ обывателей, удовлетворяя тѣмъ же условіямъ активнаго права избранія, которыя имѣютъ мѣсто въ Петербургѣ,

---

[1]) Гор. полож., § 5.

[2]) См. выше, стр. 516, прим. 3.

Москвѣ и Одессѣ, пользуется этимъ правомъ при избраніи «выборныхъ» [1], которыхъ каждый разрядъ полноправныхъ избирателей выбираетъ изъ своей среды по сту представителей въ такъ называемыя собранія выборныхъ [2]. Притомъ въ число послѣднихъ могли быть избираемы не только лично пользующіяся правомъ активнаго избранія, но и пользующіяся имъ по довѣренностямъ или «уполномочію отъ своихъ ближайшихъ родственниковъ или свойственниковъ» [3].

Эти собранія выборныхъ избираютъ по двадцати пяти человѣкъ каждое отъ каждаго разряда въ совѣщательное учрежденіе, замѣнившее собою общую думу городовъ европейской Россіи, такъ называемое «общее городское собраніе», которое, такимъ образомъ, состоитъ изъ ста человѣкъ гласныхъ [4]. Это общее городское собраніе состоитъ подъ предсѣдательствомъ городскаго головы, избираемаго выборными всѣхъ разрядовъ въ совокупности изъ лицъ, пользующихся активнымъ правомъ избранія независимо отъ разряда или сословія, къ которому они принадлежатъ, при наличности слѣдующихъ условій: двадцати пятилѣтняго возраста и обладанія недвижимой собственностью minimum въ десять тысячъ рублей [5]. Избирается городской голова на три года [6]. Засѣданія общаго городскаго собранія, какъ «срочныя», такъ и чрезвычайныя созываются не городскимъ головой, а «распорядительнымъ городскимъ правленіемъ», замѣнившимъ распорядительную думу [7]; причемъ срочныя собранія назначаются, какъ и въ Одессѣ въ опредѣленные положеніемъ сроки; а чрез-

---

[1]) Город. полож., § 46. Притомъ черезъ «уполномоченныхъ» могли участвовать и юридическія лица, обладающія недвижимой собственностью въ требуемомъ размѣрѣ—Тамъ же, § 49.

[2]) Тамъ же, § 6.

[3]) Тамъ же, § 53. Мы видѣли, (см. выше, стр. 519, пр. 1), что такіе уполномоченные могли быть избираемы въ общественныя должности по московскому положенію (дополненіе къ нему 1866 года); но не въ выборные, кажется, которые не относились къ «должностямъ».

[4]) Тамъ же, §§ 6 и 55.

[5]) Тамъ же, §§ 5 и 60. Въ должности городской голова утверждается намѣстникомъ.

[6]) Тамъ же, примѣч. къ § 66.

[7]) Тамъ же, § 9.

вычайныя «неиначе, какъ съ разрѣшенія каждый разъ начальника губерніи» [1])

Въ качествѣ чисто административнаго учрежденія вводитъ тифлисскимъ городовымъ положеніемъ, какъ только что сказано, такъ называемое «распорядительное городское правленіе» [2]) которое составляется изъ того же головы, какъ предсѣдателя, и девяти членовъ, изъ которыхъ восемь — выбираемые городскимъ обществомъ чрезъ посредство выборныхъ собраній, по два отъ каждаго разряда обывателей, на три года и одинъ, «назначаемый правительствомъ» [3]). Такимъ образомъ, вѣроятно, въ виду какихъ либо особыхъ мѣстныхъ и уже никакъ не общественно-городскихъ интересовъ, законодатель возвращается къ члену отъ короны, отъ котораго онъ отказался съ 1862 года по отношенію къ Петербургу, Москвѣ и Одессѣ. Притомъ членъ отъ правительства получаетъ несравненно большее значеніе въ правленіи, чѣмъ какое имѣлъ онъ въ петербургской распорядительной думѣ, онъ прямо является олицетвореніемъ какого то правительственнаго надзора: онъ, въ случаѣ распоряженій несогласныхъ съ законами или превышающихъ власть правленія, заявляетъ сначала объ этомъ самому правленію устно, «а если мнѣніе не будетъ уважено», то дѣлаетъ это письменно и въ тоже время доноситъ губернатору [4]).

Отношенія «распорядительнаго правленія» къ общему собранію тифлисскимъ положеніемъ опредѣляется отлично, какъ отъ петербургскаго городоваго положенія съ одной стороны, такъ и отъ московскаго съ одесскимъ съ другой; оно съ одной стороны обязываетъ распорядительное правленіе «въ случаѣ какихъ либо затрудненій при исполненіи приговора» общаго собранія сообщать о такихъ затрудненіяхъ этому послѣднему; съ другой стороны, въ случаѣ несогласія общаго собранія измѣнить свой приговоръ.

---

[1]) Тамъ же, § 8.

[2]) Тамъ же, § 2, 15 и 19.

[3]) Тамъ же, § 19 и 60 и примѣч. къ § 66. Выборные утверждаются губернаторомъ.

[4]) Тамъ же, § 25.

распорядительное правленіе получаетъ право «о разномысліи представить на разрѣшеніе начальства» [1].

Такимъ образомъ, тифлисское положеніе въ сущности возвращается по данному предмету къ началамъ положенія 1846 года, дѣлая распорядительное правленіе чуть не «начальствомъ» надъ общимъ собраніемъ. Распорядительное правленіе, представляя приговоры общаго собранія на утвержденіе начальства, прилагаетъ къ нимъ свое «мнѣніе» [2].

Объемъ вѣдомства новыхъ учрежденій Тифлиса тотъ же, что опредѣлился еще положеніемъ 1840 года, какъ «кругъ вѣдомства» тогдашняго городскаго управленія «съ тѣми измѣненіями, какія допускаются настоящимъ положеніемъ и впредь могутъ быть допущены по усмотрѣнію главнаго начальства» [3]. Измѣненія настоящаго положенія, внесенныя опредѣленіемъ цикла предметовъ срочныхъ засѣданій общаго городскаго собранія, въ сущности нисколько не измѣняетъ дѣла по существу; всѣ эти измѣненія состоятъ въ прибавленіи, такъ сказать, нѣкоторыхъ предметовъ, невходившихъ въ число вѣдомыхъ городскимъ управленіемъ 1840 года; всѣ эти предметы стоятъ въ тѣсной связи съ производствомъ выборовъ. Во всякомъ случаѣ, если въ этомъ смыслѣ положеніе 1866 года и вноситъ по данному вопросу нѣкоторыя измѣненія сравнительно съ положеніемъ 1840 года, то никакихъ измѣненій не вноситъ оно сравнительно съ положеніями Петербурга и Москвы съ Одессы. Депутатское городское собраніе по тифлисскому положенію не имѣетъ мѣста: его функціи по выборамъ возложены на распорядительное правленіе [4], которое и заступаетъ его вполнѣ.

Правительственный надзоръ, хотя и нѣсколько въ иныхъ формахъ, чѣмъ онъ имѣлъ мѣсто по городовымъ положеніямъ Петербурга и Москвы съ Одессой, никакъ не менѣе, чѣмъ по этимъ положеніямъ, носитъ характеръ опеки. Приговоры общаго собранія подлежатъ «утвержденію начальства» по тѣмъ же предметамъ,

---

[1]) Тамъ же, § 15.
[2]) Тамъ же.
[3]) Тамъ же, § 20.
[4]) Тамъ же, §§ 71—74.

что и въ Петербургѣ, Москвѣ и Одессѣ [1]). Отношеніе губернатора къ распорядительному правленію — напоминаетъ отчасти то, которое имѣло мѣсто въ Одессѣ: начальникъ губерніи не предсѣдательствуетъ въ правленіи; но этимъ сходство съ одесскимъ положеніемъ по данному предмету и кончается. Распорядительное правленіе не имѣетъ права, какъ одесская дума, не соглашаться съ распоряженіями губернатора, переносить дѣло на разсмотрѣніе намѣстника; оно должно исполнить распоряженіе губернатора, который одинъ только имѣетъ право обращаться къ «высшему начальству» въ тѣхъ случаяхъ, когда дѣло не можетъ быть рѣшено его властью [2]). Самыя жалобы на распорядительное правленіе приносятся частными лицами «по предметамъ, зависящимъ отъ административной власти» тому же губернатору, который и разрѣшаетъ ихъ собственной властью или передаетъ на рѣшеніе кавказскаго намѣстника [3]). По этимъ же предметамъ «правительственной администраціи» губернское начальство, т. е. тотъ же губернаторъ, «въ случаѣ медленности или бездѣйствія», сначала напоминаетъ объ этомъ управленію, а потомъ, если это ни къ чему не ведетъ, «приступаетъ къ непосредственнымъ исполнительнымъ распоряженіямъ на счетъ городскаго общества» [4]). Въ случаѣ же «упущеній» по дѣламъ этого рода губернаторъ «имѣетъ право дѣлать замѣчанія» выборнымъ органамъ; а въ случаѣ, «важныхъ безпорядковъ или злоупотребленій»—даже предавать ихъ суду съ устраненіемъ отъ должности, впрочемъ, съ разрѣшенія намѣстника [5]). Непосредственнымъ органомъ губернскаго начальства по отношенію по всему этому является, какъ мы уже видѣли, «членъ отъ правительства» [6]).

По петербургскому, а вмѣстѣ московскому и одесскому положеніямъ распорядительная дума поставлена внѣ всякихъ подчи-

---

[1]) Тамъ же, § 15.
[2]) Тамъ же, § 21.
[3]) Тамъ же, § 27.
[4]) Тамъ же, § 22. Объ этихъ распоряженіяхъ доводится до свѣдѣнія намѣстника.
[5]) Тамъ же, § 23.
[6]) Тамъ же, §§ 24 и 25.

ненныхъ отношеній къ губернскому правленію, въ Тифлисѣ же не только распорядительное правленіе, не смотря на прямое подчиненіе надзору губернатора. но даже и общее городское собраніе подчиняется въ тоже время и губернскому правленію по вопросу о выборахъ: въ губернское правленіе приносятся жалобы на общее городское собраніе по вопросу о составленіи избирательныхъ списковъ; о рѣшеніи своемъ по этимъ жалобамъ губернское правленіе «немедленно даетъ знать распорядительному правленію для соотвѣтствующихъ измѣненій въ спискѣ избирателей» [1]).

Не смотря на такія отношенія городскихъ учрежденій къ правительственнымъ властямъ, тифлисское городовое положеніе 1866 года вноситъ нѣчто новое, незнакомое разсмотрѣннымъ нами до сихъ поръ городовымъ положеніямъ по вопросу объ отношеніи городскихъ учрежденій или по крайней мѣрѣ отдѣльныхъ выборныхъ органовъ городскаго управленія къ самому обществу, его олицетворителю или представителю—общему городскому собранію: это собраніе получаетъ право «разсмотрѣнія дѣйствій должностныхъ лицъ городскаго общественнаго управленія по дѣламъ собственно общественнымъ» [2]). Это право разсмотрѣнія дѣйствій ведетъ къ тому, что «въ случаѣ важныхъ упущеній и злоупотребленій» со стороны выборныхъ должностныхъ лицъ общее собраніе «имѣетъ право постановлять приговоръ объ удаленіи отъ должности означенныхъ лицъ и отыскивать по суду убытки, нанесенные ими городской казнѣ» [3]). Такимъ образомъ, хотя и въ зачаткѣ только, тифлисскимъ городовымъ положеніемъ устанавливается живая связь между обществомъ и его органами. Къ сожалѣнію городовое положеніе не опредѣляетъ точно—вопервыхъ, пользуется ли общее собраніе своимъ правомъ надзора только за отдѣльными должностными лицами или и учрежденіями въ родѣ распорядительнаго правленія, квартирной и другихъ коммиссій, составляемыхъ самимъ общимъ собраніемъ; во вторыхъ оно не указываетъ на способы, путемъ которыхъ общее собраніе можетъ осуществлять это свое право. О жалобахъ частныхъ лицъ, напр

---

[1]) Тамъ же, § 74.
[2]) Тамъ же, § 16.
[3]) Тамъ же.

на дѣйствіе распорядительнаго правленія, мы видѣли, говорится лишь по отношенію къ предметамъ, зависящимъ отъ административной власти; въ этомъ случаѣ жалобы подавались губернатору. Отсюда логически вытекаетъ, что жалобы на тоже распорядительное правленіе по отношенію къ дѣламъ «собственно общественнымъ» идутъ въ общее собраніе; но это только логическій выводъ, законъ молчитъ; онъ молчитъ и о правѣ взысканій или преданія суду цѣлаго распорядительнаго правленія.

Особой, спеціальной рубрики объ отчетности и отвѣтственности положеніе 1866 года не имѣетъ, очевидно и то, и другое въ общемъ то опредѣляется уже существующими нормами.

Нами указано все, касающееся самаго существа городскаго управленія, его основъ, что нормировано тифлисскимъ городовымъ положеніемъ 1866 года иначе, чѣмъ положеніями Петербурга, Москвы и Одессы. А изъ обзора этого всего нельзя не заключить, что отступленія тифлисскаго положенія не идутъ особенно глубоко: въ общемъ это тотъ же строй, съ которымъ мы знакомы уже. Измѣненія касаются того или иного отдѣльнаго вопроса, хотя и идутъ, случается, въ разрѣзъ съ основными началами всего положенія Да отъ этого положенія еще меньше основаній ждать чего либо въ корнѣ новаго. Оно издается въ то время, когда дѣло кореннаго преобразованія городскаго управленія, притомъ дѣйствительно на иныхъ началахъ, началахъ самоуправленія, если и не близилось къ концу, то во всякомъ случаѣ было значительно двинуто впередъ

Мы представили посильный очеркъ городскаго управленія почти за три четверти настоящаго столѣтія. Въ теченіи всего этого времени городской строй чуть не безпрерывно измѣнялся; не было, можно сказать, года, въ который нельзя было бы встрѣтиться съ тѣмъ или инымъ узаконеніемъ по поводу этого строя. И всѣ эти узаконенія были лишь, если можно такъ выразиться, наслоеніемъ на разъ, въ 1785 году, установленную основу опредѣленій, порой не имѣющихъ общихъ съ этой почвой корней; наслоеніемъ, покрывшимъ эту почву такою толщей, что въ концѣ концовъ до нея трудно добраться. Она какъ бы поглощается

массой тѣхъ измѣненій и прибавленій, которыя имѣли мѣсто въ теченіи этихъ трехъ четвертей столѣтія. Основная мысль жалованной грамоты Екатерины II—дать «городамъ, ихъ обществамъ и членамъ сихъ обществъ выгоды и преимущества» совершенно забывается. Всѣ заботы сосредоточиваются на томъ, въ сущности, чтобы изъ городскихъ учрежденій сдѣлать учрежденія бюрократическія, отличающіяся отъ учрежденій правительственныхъ только по составу. «Обществу» не довѣряли; каждый шагъ его старались обставить извѣстными, закономъ опредѣленными, нормами; выборнымъ общества оставалось лишь исполнять возложенное на него закономъ. Городское общество въ своемъ правѣ обязанности видѣли не право и привилегію, а исключительно обязанность и обязанность тяжелую, къ несенію, отбыванію которой оно и относилось почти такъ, какъ относилось оно къ выборнымъ службамъ въ прошломъ столѣтіи, до изданія положенія 1785 года.

«Поставивъ» къ городскимъ выборнымъ службамъ личный составъ изъ своей среды, общество на весь срокъ службы этого состава становилось внѣ всякихъ отношеній къ нему. Оно не имѣло никакихъ средствъ слѣдить за теченіемъ дѣлъ по городскому управленію, теченіемъ, которое опредѣлялось на тѣхъ же бюрократическихъ началахъ, что и дѣлопроизводство во всѣхъ правительственныхъ учрежденіяхъ. Оно не имѣло этихъ средствъ и по изданіи положеній 1846, 1862 и 1863 годовъ, когда была возстановлена общая дума: засѣданія этой послѣдней не публичны, происходившее въ ней не доступно было и печати; только въ тифлисскомъ положеніи 1866 года мы встрѣчаемся съ постановленіемъ, по которому «приговоры общаго городскаго собранія могутъ быть печатаемы въ мѣстной газетѣ»[1]). Городское управленіе, представляя собою нѣчто не доступное для такихъ средствъ контроля, какъ гласность и печать, въ сущности, стояло внѣ всякаго контроля даже того представительнаго учрежденія, въ которомъ выражалось «все общество»: общая дума только по положенію того же Тифлиса получила нѣчто въ родѣ права на этотъ контроль.

---

[1]) § 14 положенія.

Городскаго общества, какъ единаго цѣлаго, отдѣльныя составныя части котораго были бы связаны общностью интересовъ, не было. То, что положенія называютъ «градскимъ обществомъ» вовсе не было этимъ послѣднимъ: оно представляло собой лишь конгломератъ ничѣмъ, такъ сказать физіологически, по отношенію къ городскому управленію, не связанныхъ сословій, раздѣльность, отчужденность которыхъ другъ отъ друга проводится въ самомъ строѣ городскихъ учрежденій до самаго начала шестидесятыхъ годовъ. Да и что могло быть общаго, объединяющаго между сословіями податными съ одной стороны, привилегированными съ другой; сословіями съ одной стороны тѣсно связанными уже самымъ характеромъ повинностей съ крѣпостнымъ населеніемъ Россіи, нерѣдко черпающими въ этомъ послѣднемъ свои «лучшія» силы; съ другой—сословіемъ, отношенія котораго къ тому же крѣпостному населенію были діаметрально противоположны; сословіемъ, пользовавшимся по отношенію къ послѣднему частью верховныхъ правъ. Дворянство, введенное въ составъ городскаго общества въ качествѣ настоящихъ обывателей еще въ 1785 года, не могло слиться съ этимъ обществомъ; его фактическое отношеніе къ городовому управленію есть только неизбѣжный и совершенно естественный результатъ сословнаго строя. До 1861 года и не могло быть рѣчи о безсословной организаціи городскаго самоуправленія—скажемъ больше; не могло быть рѣчи о созданіи самаго городскаго общества. Мы видѣли, даже городовое положеніе 1846 года кругъ владѣльцевъ недвижимой собственности, принадлежащихъ къ составу городскаго общества, ограничивало одними дворянами и почетными гражданами. Домовладѣльцы изъ крестьянъ вошли въ составъ городскаго общества лишь по положеніямъ 1862 и 1866 года, т. е. по освобожденіи крестьянъ. Такимъ образомъ, до этого послѣдняго событія городское общество не могло представлять собою совокупность всѣхъ обывателей города, хотя бы и удовлетворяющихъ тѣмъ требованіямъ, которыя установилъ законодатель, какъ условія принадлежности къ городскому обществу. Мы не будемъ здѣсь говорить о вліяніи крѣпостнаго права вообще на общество, не будемъ говорить о совмѣстности его съ возрожденіемъ и развитіемъ въ средѣ общества началъ самоуправленія; это завело бы насъ слишкомъ далеко. Мы укажемъ лишь на

фактъ: въ первой половинѣ настоящаго столѣтія всѣ преобразованія и мѣры правительства по городскому устройству и управленію исходили изъ начала сословной организаціи и правительственной опеки; во второй же половинѣ этого столѣтія съ того момента, когда поднялся вопросъ объ освобожденіи крестьянъ и самый вопросъ о городскомъ самоуправленіи ставится на совершенно иную почву. Когда зашла рѣчь въ концѣ пятидесятыхъ годовъ о преобразованіи городскаго строя всей имперіи, законодатель уже отказался отъ началъ положенія 1846 года, на которыхъ еще строилась, мы видѣли, организація городскаго управленія въ Москвѣ и Одессѣ. Отказавшись отъ этихъ началъ, законодатель вмѣстѣ съ тѣмъ избираетъ и иной путь самой разработки новаго городоваго положенія: къ участію въ ней призывается само общество, мнѣнію котораго дается мѣсто въ небывалыхъ до сихъ поръ размѣрахъ. Фактъ совпаденія во времени этихъ двухъ явленій ни въ какомъ случаѣ не случаенъ. 19 февраля 1861 года рѣшающее вліяніе получаетъ, какъ извѣстно, не по отношенію къ городскому самоуправленію только.

ОГЛАВЛЕНІЕ.

ВВЕДЕНІЕ.

Очеркъ развитія муниципальнаго строя нѣкоторыхъ государствъ западной Европы въ настоящемъ столѣтіи.

ГЛАВА I.

Муниципальный строй Франціи въ настоящемъ столѣтіи.

Городской строй наканунѣ революціи.—Проэктъ Тюрго.—Проэктъ Неккера.—Эдиктъ 1787 года.—Муниципальный строй по декрету національнаго собранія отъ 14 декабря 1789 года.—Измѣненія муниципальнаго строя національнымъ конвентомъ.—Мѣры директоріальной республики.—Конституція VIII года.—Мѣры императора Наполеона I.—Конституціонная хартія 1814 года.—Законъ 1837 года.—Законы 1848 года.—Законы 1852 и 1855 годовъ.—Мѣры послѣдней республики Франціи . . . . . 1.

ГЛАВА II.

Муниципальный строй Бельгіи.

Австрійскій періодъ.—Господство Франціи: начала французскаго муниципальнаго строя.—Муниципальный строй страны по присоединеніи ея къ Голландіи.—Организація городскаго управленія послѣ революціи 1830 года.—Конституція 1831 года. . . 49.

ГЛАВА III.

Городской строй Пруссіи.

Города Германіи въ концѣ XVIII столѣтія.—Взглядъ Штейна.—Городовое положеніе 1808 года.—«Пересмотрѣнное» городо-

довое положеніе 1831 года.—Verfassungs-Urkunde 5 dec. 1848.—Параграфъ 105 конституціи 1850 года.—Общинный законъ 11 марта 1850 года.—Городовое положеніе 1853 года.—Городовыя положенія рейнскихъ провинцій и вестфальской.—

Господство началъ французскаго муниципальнаго строя въ нѣкоторыхъ государствахъ Германіи.—Городское устройство Австріи . . . . . 63.

Отношеніе въ западной Европѣ правительственной власти къ общинамъ.—Стремленіе общины къ политическому вліянію.—Заключеніе о характерѣ заимствованій . . . . . 105.

КНИГА ПЕРВАЯ.

Городское самоуправленіе до изданія городоваго положенія 1870 года.

ОТДѢЛЪ ПЕРВЫЙ.

Городское самоуправленіе на началахъ городоваго положенія 1785 года.

ГЛАВА I.

Судьба городоваго положенія 1785 года при императорѣ Павлѣ I

Значеніе городоваго положенія 1785 года.—Отношеніе къ нему императора Павла.—Городское управленіе Гатчины и Павловска.—Уменьшеніе численнаго состава общей думы въ Петербургѣ.—«Комиссія о снабженіи резиденціи припасами, распорядкомъ квартиръ и прочихъ частей до полиціи принадлежащихъ».—Новый «уставъ столичнаго города Петербурга» 12 сентября 1798 года: городское правленіе или ратгаузъ; его отношеніе къ комиссіи о снабженіи резиденціи припасами etc..—«Уставъ столичнаго города Москвы».—Упраздненіе городовъ.—Указъ 4 сентября 1800 года о преобразованіи администраціи губернскихъ и уѣздныхъ городовъ.—Сущность новой организаціи 115

ГЛАВА II.

Возстановленіе городоваго положенія 1785 года.

Уничтоженіе городской администраціи, введенной импера-

торомъ Павломъ.—Манифестъ 2 апрѣля 1801 года.—Возстановленіе сенатомъ отдѣльныхъ статей положенія 1785 года.—Указъ воен. генер. губернаторамъ Петербурга и Москвы объ устройствѣ управленія столицъ.—Отдѣльныя мѣры относительно городскаго устройства и управленія.—Комитеты для уравненія городскихъ повинностей.—Ихъ функціи.—Комитеты объ устройствѣ доходовъ и расходовъ.—Отношеніе комитетовъ къ думѣ.—Отношеніе къ городскому устройству императора Николая . . . . . 132.

ГЛАВА III.

Городовое положеніе 1785 года въ настоящемъ столѣтіи.

I. Городское общество.—«Городскіе обыватели въ особенности» или «средняго рода люди».—Всѣ ли сословія и въ полномъ ли составѣ этого рода людей входятъ въ составъ общества? —Члены городскаго общества не городскихъ сословій.—Полноправные члены городскаго общества.—Цензъ.

II. Городскія учрежденія.—Собранія городскаго общества.—Депутатское собраніе.—Общая дума по Своду Законовъ: составъ ея, функціи, созваніе.—Шестигласная дума: ея отличіе по составу отъ шестигласной думы по опредѣленію положенія 1785 года; ея составъ по закону и въ дѣйствительности; замѣна выбывшихъ гласныхъ; выборы ихъ; противорѣчіе Свода Законовъ по этому предмету.—Думы по особымъ губернскимъ учрежденіямъ.—Городской голова; выборы въ это званіе; юридическое и фактическое положеніе городскаго головы.—Торговая депутація. —Торговые и рядскіе старосты.—Коммиссары.—Ратуши.—Городовые старосты.

III. Предметы вѣдѣнія городскихъ учрежденій.—Дѣленіе ихъ закономъ на группы.—Дѣленіе ихъ на категоріи по отношенію къ общественнымъ интересамъ.—Источники городскихъ доходовъ: общественная собственность движимая и недвижимая; сборы; ихъ отдѣльные виды; остальные виды.—Объемъ власти думы по отношенію къ доходамъ.—Расходы; ихъ дѣленіе по закону; дѣленіе по назначенію или цѣлямъ; отдѣльные виды расходовъ и ихъ взаимное отношеніе другъ къ другу.

IV. Объемъ власти городскихъ учрежденій.—Опредѣленіе его уставомъ о городскомъ хозяйствѣ.—Годовыя росписи, смѣты; ихъ составленіе.—Остатки отъ городскихъ смѣтъ.—Займы.

V. Правительственный надзоръ.—Надзоръ губернатора.—Отвѣтственность.—Отчетность.—Отсутствіе взаимной связи между отдѣльными городскими учрежденіями и связи ихъ съ городскимъ обществомъ.

Общій характеръ городскихъ учрежденій.—Отношеніе къ нимъ самаго городскаго общества. . . . . 143.

ОТДѢЛЪ ВТОРОЙ.

Фактическое состояніе городскихъ учрежденій и общественный строй городской жизни

ГЛАВА I.

Дѣйствительное положеніе городскихъ учрежденій.

Характеръ законодательныхъ мѣръ относительно городскаго самоуправленія.—«Уклоненіе» городскихъ сословій отъ службы; причины этого явленія.—Избирательныя собранія; выборы, отсутствіе обывательской книги.—Отношеніе къ выборамъ правительственныхъ учрежденій и органовъ.—Выборные люди; ихъ характеристика по донесеніямъ ревизоровъ.—Общая дума въ дѣйствительности не существуетъ.—Гласные этой думы въ Петербургѣ.—Депутатское собраніе существуетъ «нарицательно».—«Управленіе городовыхъ дѣлъ».—«Домъ градскаго общества» въ Москвѣ.—Несамостоятельность городскихъ учрежденій.—Злоупотребленія относительно исполненія годовыхъ росписей.—Несостоятельность отчетности.—Дѣлопроизводство въ думахъ и ратушахъ.—Отношеніе городскихъ учрежденій къ общественной собственности.—Расходы городовъ на «благоустройство» по росписямъ.—Эти расходы въ дѣйствительности.—Причины дѣйствительнаго положенія городскаго управленія по мнѣнію правительственныхъ органовъ.—Настоящая причина.—Правительственная опека въ западной Европѣ и у насъ . . . . . 241.

ГЛАВА II

Состояніе города въ первой половинѣ настоящаго столѣтія.

Понятіе города по опредѣленію законодательства.—Наши города въ количественномъ отношеніи.—Качественная сторона ихъ: внѣшній видъ—постройки; населенность домовъ.—Городское населеніе; его качественный составъ; процентное отношеніе сословій къ общей цифрѣ населенія.—Торговля, промышленность и земледѣліе въ городахъ.—Отхожіе промысла.—Перенесеніе городовъ, переименованіе ихъ.—Бюджетъ городовъ.—Промысловые сборы и состояніе торговли и промышленности.—Сборы съ недвижимой собственности.—Освобожденіе отъ повинностей.—Пособія отъ государства.—Школы.—Процентъ учащихся.—Заключеніе . . . 303.

КНИГА ВТОРАЯ.

Новое городовое положеніе (1846 года) для Петербурга и примѣненіе его къ Москвѣ и Одессѣ.

ОТДѢЛЪ ПЕРВЫЙ.

«Положеніе объ общественномъ управленіи С.-Петербурга».

ГЛАВА I.

Очеркъ исторіи разработки новаго городоваго положенія.

Заявленія московскаго и петербургскаго комитетовъ о доходахъ и расходахъ о необходимости преобразованій въ 1820 году.—Предположенія министерства по этому предмету.—Составленіе проэкта новаго городоваго положенія коммиссіей законовъ. —Проэктъ Балугьянскаго.—Спеціальный комитетъ при министерствѣ внутр. дѣлъ для составленія новаго положенія.—Составленный имъ проэктъ.—Отзывы о немъ представителей городскаго общества.—Составленіе новаго проэкта.—Временное отдѣленіе при хозяйственномъ департаментѣ министерства внутр. дѣлъ.—Его подготовительныя работы.—«Основанія» составленнаго имъ проэкта.—Обнародованіе новаго положенія.—Возраженія купцовъ и воен. генер. губернатора —Измѣненіе положенія 1846 года. . 369.

ГЛАВА II.

Городское самоуправленіе по положенію 1846 года.

I. Составъ городскаго общества.—Основанія принадлежности къ нему.

II. Городскіе учрежденія и органы.—Общая дума. —Выборы гласныхъ: условія активнаго права избранія; списки избирателей; избирательныя собранія; избирательные списки; баллотированье; повѣрка выборовъ.—Составъ думы: число гласныхъ до 1862 года и послѣ него.—Отдѣленія думы.—Городской голова; его выборы.—Собранія общей думы.—Способъ рѣшенія дѣлъ.—Спеціальныя коммиссіи.—Канцелярія общей думы.—Назначеніе городскаго секретаря.—Распорядительная дума.—

Составъ ея.—Членъ отъ короны.—Выборы гласныхъ распорядительной думы.—Срокъ службы ихъ.—Распредѣленіе дѣлъ между ними.—Засѣданія думы.—Значеніе канцеляріи.—Ея организація.—«Чины» и учрежденія состоящіе при распорядительной думѣ.—Отношеніе распорядительной думы къ общей.—Отношеніе первой къ приговорамъ послѣдней.—Отношеніе этихъ думъ съ 1862 года.—Значеніе городскаго головы, какъ предсѣдателя думъ.—Депутатское собраніе.

III. Предметы вѣдѣнія городскихъ учрежденій.—«Общественные приговоры» общей думы.—Ея значеніе въ самоуправленіи.

IV. Правительственный надзоръ.—Отношеніе городскихъ учрежденій къ сборамъ или доходамъ и расходамъ.—Составленіе росписей и смѣтъ.—Отношеніе къ городскимъ учрежденіямъ сената;—воен. генер. губернатора;—гражданскаго губернатора.—Непосредственное вмѣшательство правительственныхъ органовъ.—Отношеніе думъ къ государственному совѣту и казенной палатѣ.—Прокурорскій надзоръ.—Сношенія съ «губернскими мѣстами».—Вознагражденіе за службу по выборамъ.—Права и преимущества служащихъ по выборамъ.

Общая дума въ дѣйствительности.—Дворянство не оправдываетъ надеждъ составителей проэкта.—Преобладаніе торгово-промышленнаго населенія.—Жизненныя условія.—Несостоятельность новаго городоваго положенія.—Канцеляризмъ 399

ОТДѢЛЪ ВТОРОЙ.

Примѣненіе городоваго положенія 1846 года къ Москвѣ и Одессѣ.

ГЛАВА I.

Ходъ работъ по примѣненію положенія 1846 года къ Москвѣ и Одессѣ.

Ходатайство городовъ о примѣненіи въ нихъ положенія 1846 года.—Заключеніе государственнаго совѣта.

I. Ходатайство московскихъ дворянъ.—Высочайшее постановленіе.—Мѣстный комитетъ для составленія проэкта положенія.—Проэктъ комитета.—Его измѣненія.—Открытіе городскихъ учрежденій въ Москвѣ.

II. «Отношенія» новороссійскаго и бессарабскаго генералъ-губернатора.—Проэктъ одесскаго положенія.

Участіе въ составленіи проэктовъ представителей общества 509

ГЛАВА II.

Городовое положеніе 1846 года, примѣненное къ Москвѣ и Одессѣ.

Планъ изложенія настоящей главы.

I. Составъ общества: московское положеніе вноситъ въ ставъ группы «владѣльцевъ» новый элементъ; дѣленіе городихъ обывателей на группы одесскимъ положеніемъ. – Условія тивнаго права избранія по проэктамъ.—Возраженія министра ут. дѣлъ противъ увеличенія ценза.

II. Общественныя учрежденія. Избирательныя собра-я.—Число гласныхъ въ общихъ думахъ.—Кандидаты къ нимъ.— азначеніе городскаго секретаря.—Собранія обыкновенныя или очныя, особыя или чрезвычайныя. – Созваніе общей думы.— сѣданія ея.—Распорядительная дума: ея отношеніе къ общей; ставъ ея; доводы объяснительныхъ записокъ.—Срокъ службы родскаго головы.—Условія избранія въ эту должность.—О выахъ въ должности.—Баллотировка.

III. Правительственный надзоръ.—Общая дума.— ложеніе распорядительной думы въ ряду «губернскихъ мѣстъ».— отивы проэкта по этому предмету.—Предсѣдательствованіе въ споряд. думѣ губернатора . . . . . 510.

ГЛАВА ВМѢСТО ПРИЛОЖЕНІЯ.

Очеркъ общественнаго управленія Тифлиса.

Причина помѣщенія этой этой главы; планъ ея.

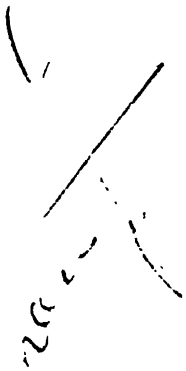
I. Городовое положеніе Тифлиса 1840 года: общево, учрежденія.—«Общественное городское управленіе». – Долности.—Предметы вѣдѣнія.—Надзоръ.

II. Городовое положеніе 1866 года.—Составъ общева.— «Общее городское собраніе». – Распорядительное городское авленіе».—Членъ отъ правительства.—Отношеніе «правленія» «собранію». – Объемъ вѣдѣнія городскихъ учрежденій. – Прательственный надзоръ.—Право общаго собранія относительно лжностныхъ лицъ городскаго управленія . . . . . 540.

Заключеніе . . . . . 552.

ЗАМѢЧЕННЫЯ ОПЕЧАТКИ.

СТРАН.	СТРОКА.	НАПЕЧАТАНО:	ЧИТАТЬ:
16	11 свер.	муниципальную управу, президируемую etc....	муниципальное управленіе, президируемое...
»	17 снизу	При муниципальной управѣ	При муниципальномъ управленіи
103	13 »	Части это господство не ограничивалось...	Части этого господства не ограничивались...
392	19 »	«депутатъ отъ дворянства»	«депутатъ отъ дворянства» [4]).
»	22 »	....года однако [4])	....года однако [5]). Самое примѣчаніе — на слѣдующей страницѣ.



Цѣна 2 р. 50 к.

СОЧИНЕНІЯ ТОГО ЖЕ АВТОРА:

Устройство и управленіе городовъ Росс
томъ I, СПБ. 1875 г.; цѣна 2 р. 50 к.

Наше городское самоуправленіе. Ярос
1876 г; цѣна 50 коп.

1759 011

3 2044 012 755 856

THE BORROWER WI
AN OVERDUE FEE IF
NOT RETURNED TO
ON OR BEFORE THE
STAMPED BELOW. NON-REC
OVERDUE NOTICES DOES NOT
EXEMPT THE BORROWER FROM
OVERDUE FEES.

W
CANCELLED
DEC 5 1987
DEC 12 1987
2458476

WIDENER
FEB 10 1994
BOOK DUE

WIDENER
SEP 10 1994
BOOK DUE